DOCUMENT RESUME

ED 336 551 CE 058 913

TITLE	Further Education and Training of the Labour Force. Country Reports: Canada. = La formation complementaire de la main-d'oeuvre. Canada.
INSTITUTION	Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris (France).
PUB DATE	90
NOTE	89p.; For related reports, see CE 058 914-918.
PUB TYPE	Reports - Descriptive (141) -- Multilingual/Bilingual Materials (171)
LANGUAGE	English; French
EDRS PRICE	MF01/PC04 Plus Postage.
DESCRIPTORS	*Adult Vocational Education; Educational Change; Educational Legislation; Federal Aid; Federal Government; Federal State Relationship; Foreign Countries; Government Role; *Government School Relationship; Industrial Training; *Job Training; *Labor Force Development; *Participation; Postsecondary Education; *Public Policy; State Aid; State Government
IDENTIFIERS	*Canada

ABSTRACT

Further education and training is well developed in Canadian public institutions and private trade or vocational schools. The federal government support is primarily devoted to the funding of institutional and industrial training. The federal, provincial, and territorial governments attempt to relate training to labor market needs. Corporations with education and training programs are the exception, and programs stress industry-specific training. An adult training survey showed that part-time and short-term training were the most prevalent forms. Although Canada's public institutions are designed primarily to meet educational needs of youth, a parallel system that caters to adult learners exists as an offshoot of this system. Surveys show that educational attainment and age are the strongest predictors of participation in job-related training and that hard-to-reach workers are more likely to take employer-offered courses. Education is a provincial matter; no national policymaking process for education exists. The main barriers to employer-sponsored training include a perceived insufficient return on investment, conflicts with production activities, and costs. Compensatory strategies are being introduced to reduce imbalances in the functioning of the education and training market. Institutions are trying to implement more effective and flexible delivery mechanisms, and the government is attempting to make training more accessible to targeted groups. (English- and French-language versions of the report appear on parallel pages.) (YLB)

****
* Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made *
* from the original document. *
****

ORGANISATION FOR ECONOMIC
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

GENERAL DISTRIBUTION

Paris, February, 1990

Or. Bilingual

FURTHER EDUCATION AND TRAINING OF THE LABOUR FORCE

Country Reports : CANADA

Following the OECD Intergovernmental Conference on Education and the Economy in a Changing Society held in Paris in March 1988, the Organisation -- on the recommendation of its Education Committee and its Manpower and Social Affairs Committee -- initiated new work on the Further Education and Training of the Labour Force.

As part of that new work, a number of Member countries agreed to prepare reports, according to a framework prepared by the Secretariat, that would provide for each of the countries concerned an overview of policies, practices, and institutional arrangements regarding the provision of and participation in further education and training of the labour force. The information made available in these country reports, together with other relevant material, will be brought together in a general report on the subject to be prepared by the Secretariat.

This is the report submitted by the Canadian authorities.

The Secretary-General of the OECD has agreed to make the report publicly available on his own responsibility.

Copyright OECD 1990

25750

ORGANISATION DE COOPERATION
ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

DIFFUSION GÉNÉRALE

Paris, février 1990

Or. bilingue

LA FORMATION COMPLÉMENTAIRE DE LA MAIN-D'OEUVRE

CANADA

Après la Conférence intergouvernementale de l'OCDE sur "L'éducation et l'économie dans une société en mutation", tenue à Paris en mars 1988, l'Organisation, à la demande de son Comité de l'Education et de son Comité de la Main-d'oeuvre et des Affaires sociales, a poursuivi ses travaux sur la formation complémentaire de la main-d'oeuvre.

Plusieurs pays Membres se sont engagés à préparer un rapport, sur la base des grandes lignes fixées par le Secrétariat, donnant une vue d'ensemble de leurs politiques, de leur expérience et des mesures prévues pour la formation complémentaire de la main-d'oeuvre. Les informations ainsi recueillies seront réunies dans un rapport de synthèse du Secrétariat.

Le rapport qui suit est celui des autorités canadiennes.

Le Secrétaire général de l'OCDE a décidé de diffuser ce rapport au public.

Copyright OCDE 1990

TABLE OF CONTENTS

PREFACE: A WORKING DEFINITION OF FURTHER EDUCATION AND TRAINING OF THE LABOUR FORCE 1

I. OVERVIEW OF FURTHER EDUCATION AND TRAINING OF ADULTS . 1

II. THE NATURE, CAPACITY AND UTILIZATION OF ARRANGEMENTS FOR FURTHER EDUCATION AND TRAINING OF THE LABOUR FORCE. 11

A. Nature and Scale of Arrangements 11
B. Participation in Further Education and Training . 37
C. Financing of Further Education and Training Arrangements 51

III. FACTORS INFLUENCING THE PROVISION OF AND PARTICIPATION IN FURTHER EDUCATION AND TRAINING OF THE LABOUR FORCE . 53

A. The Decision-Making Process 53
B. Factors influencing the Provision of and Participation in Further Education and Training of the Labour Force 64

IV. THE MARKET FOR FURTHER EDUCATION AND TRAINING OF ADULTS 67

BIBLIOGRAPHY 79

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE : DÉFINITION PRATIQUE DE LA NOTION DE FORMATION COMPLÉMENTAIRE DE LA MAIN-D'ŒUVRE 2

I. LA FORMATION COMPLÉMENTAIRE DES ADULTES : UNE VUE D'ENSEMBLE 2

II. NATURE, CAPACITÉ ET UTILISATION DES SERVICES DE FORMATION COMPLÉMENTAIRE DE LA MAIN-D'ŒUVRE 14
A. Nature et taille des services 14
B. Participation à la formation complémentaire . . . 40
C. Financement des programmes de formation complémentaire 56

III. FACTEURS INFLUANT SUR LES PROGRAMMES DE FORMATION COMPLÉMENTAIRE ET SUR LA PARTICIPATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE À CES PROGRAMMES 58
A. Les processus décisionnels 58
B. Facteurs influant sur les programmes de formation complémentaire et sur la participation de la main-d'œuvre à ces programmes 66

IV. LE MARCHÉ DE LA FORMATION COMPLÉMENTAIRE DES ADULTES . 72

BIBLIOGRAPHIE 83

PREFACE: A WORKING DEFINITION OF FURTHER EDUCATION AND TRAINING OF THE LABOUR FORCE

In this report, the definition of further education and training of the labour force provided by OECD will be used as the basis for description and analysis of Canadian systems. Its end purposes are the following:

1. To upgrade the skills and competences of workers or to otherwise re-qualify them in order to improve their performance in their present jobs; and/or

2. To raise levels of general educational attainment, particularly among those with low levels of attainment, for the purpose of improving their adaptability to and performance in other forms of work and careers that may be emerging, due to technological innovation, economic restructuring, individual career choices and other changes.

This definition is interpreted as excluding measures to enhance the skills or knowledge of those still in the process of receiving their "initial" as opposed to "further" education, or to strengthen the links between school and work. Such provisions as cooperative education, which extend or support initial training and education, have therefore been omitted from the discussion.

This report is heavily indebted to chapter 3 of Education and the Economy: The Canadian Case, commissioned by the Council of Ministers of Education, Canada and tabled with the OECD Secretariat for the Intergovernmental Conference on Education and the Economy in a Changing Society, held in Paris in March 1988. Information has also been supplied by several provinces on activities in their jurisdictions, and additional data on a national level have been gathered from various publications of Statistics Canada and other sources, particularly The Non-University Sector in Higher Education in Canada, prepared by the Council in 1988 for the OECD Education Committee. A bibliography is appended to this report if reference to these sources is required.

I. OVERVIEW OF FURTHER EDUCATION AND TRAINING OF ADULTS

In Canada, the term "further education and training of the labour force" is a concept that is generally recognized but, as OECD points out, lacks a precise definition. It is difficult to distinguish it from certain forms of higher education; for example, in speaking of further education, some people include all full-time community college programs while others restrict it to those designed for workers who

PRÉFACE : DÉFINITION PRATIQUE DE LA NOTION DE FORMATION COMPLÉMENTAIRE DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Dans le présent rapport, nous nous servirons de la définition fournie par l'OCDE de la formation complémentaire de la main-d'œuvre pour décrire et analyser les systèmes canadiens. Ses objectifs sont les suivants :

1) améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs ou leur redonner une qualification afin de leur permettre de mieux s'acquitter de l'emploi qu'ils occupent;

2) élever le niveau d'instruction générale des travailleurs, en particulier lorsqu'il est faible, afin de les rendre plus adaptables et mieux à même d'occuper les formes d'emploi et les fonctions nouvelles pouvant découler de l'innovation technologique, des restructurations économiques, de choix de carrière individuels et d'autres facteurs de changement.

Nous prenons cette définition comme excluant les mesures visant à améliorer les qualifications ou les connaissances de ceux qui sont encore en train d'acquérir leur formation «initiale» (par opposition à «complémentaire») ou à renforcer les liens entre l'école et le milieu de travail. Les programmes comme l'éducation coopérative, qui prolongent ou enrichissent la formation initiale, ont donc été exclus de la discussion.

Le présent rapport doit beaucoup au chapitre 3 de l'étude L'éducation et l'économie : Le cas du Canada, qui a été rédigée à la demande du Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) et remise au Secrétariat de l'OCDE pour la Conférence intergouvernementale sur l'éducation et l'économie dans une société en mutation qui s'est déroulée à Paris en mars 1988. Plusieurs provinces ont également fourni des renseignements sur leurs activités et des données supplémentaires ont été recueillies pour l'ensemble du Canada dans diverses publications de Statistique Canada et dans d'autres ouvrages, en particulier Le secteur non universitaire de l'enseignement supérieur au Canada, que le Conseil avait préparé pour le Comité de l'Éducation de l'OCDE en 1988. On trouvera à la fin du rapport une bibliographie donnant la référence de tous ces ouvrages.

I. LA FORMATION COMPLÉMENTAIRE DES ADULTES : UNE VUE D'ENSEMBLE

Au Canada, la notion de «formation complémentaire de la main-d'œuvre» est généralement connue, mais, comme l'OCDE le fait remarquer, la définition qu'on lui donne est imprécise. Il est difficile de la distinguer de certaines formes d'enseignement supérieur; certaines personnes, quand elles parlent de formation complémentaire, y incluent par exemple tous les programmes à temps plein des collèges communautaires alors que d'autres se limitent à ceux qui sont conçus

pursue education and training "further" to that obtained during their initial years of schooling. A student who proceeds directly from secondary school to a full-time college program is generally considered to be pursuing higher education; another who has worked for a year or more after high school and then enrolled in a college, either full-time or part-time, may be seen as seeking further education. Despite the difficulty of clear definition, which is probably insurmountable, it is possible to use the term as a basis for discussion.

Provision of Further Education and Training

Further education and training is well developed in Canadian public institutions, particularly community colleges, and in private trade or vocational schools. It is less well developed in industry, unions or community agencies. The bulk of funds for training is supplied by federal and provincial governments, and as section II of this report indicates, agreements are negotiated between the federal government, particularly Employment and Immigration Canada, for cost sharing of a great variety of programs aimed at training and retraining members of the labour force. Under the National Training Act, 1982, and the Canadian Jobs Strategy (CJS) initiated subsequently, the federal government has attempted to achieve greater coherence in its multiplicity of training programs and to direct training to areas where skill shortages exist and to target particular groups with traditionally high rates of unemployment.

In April 1989, the Federal Minister of Employment and Immigration announced details of a new initiative called the Labour Force Development Strategy. This is designed to build on the CJS in consultation with provincial governments, business, and labour organizations in order to respond to the needs of the domestic labour market. These needs include increased assistance to the private sector for human resource planning and training, help for displaced older workers, more job-related education for young people, and programs to support long-term economic revitalization of small communities.

Private Sector Activity

Despite government prodding, Canada has not yet developed a corporate culture that takes a major responsibility for the further education of its employees. While some corporations have comprehensive, well-designed education and training programs, they tend to be the exception, and for the most part, their programs stress industry-specific training

pour les travailleurs qui poursuivent des études venant «en complément» de la formation reçue initialement à l'école. L'étudiant qui passe directement de l'école secondaire dans un programme de collège à temps plein est considéré comme un étudiant faisant des études supérieures; si, par contre, il travaille pendant un an ou plus après l'école secondaire et qu'il s'inscrit ensuite dans un collège, à temps plein ou à temps partiel, on peut considérer qu'il poursuit une formation complémentaire. Malgré ce problème de définition, qui est probablement insurmontable, il est possible de prendre ce concept comme point de départ de la discussion.

Les programmes de formation complémentaire

La formation complémentaire est bien établie dans le système public, notamment les collèges communautaires, et dans les écoles privées d'apprentissage et de formation professionnelle. Elle l'est moins dans le secteur industriel, dans les universités et dans les syndicats et les services sociaux. L'essentiel des fonds affectés à la formation complémentaire vient du gouvernement fédéral et des provinces et, comme nous l'indiquons dans la IIe partie, des ententes de partage des coût sont négociées avec le gouvernement fédéral, surtout Emploi et Immigration Canada, pour toute une gamme de programmes de formation et de recyclage de la main-d'œuvre. Avec la Loi nationale de 1982 sur la formation et le programme de Planification de l'emploi, le gouvernement fédéral a tenté de donner plus de cohérence à la multiplicité des programmes de formation et de focaliser la formation sur les secteurs où il y a pénurie de main-d'œuvre qualifiée et sur les groupes traditionnellement affectés par des taux de chômage élevés.

En avril 1989, le ministre fédéral de l'Emploi et de l'Immigration a annoncé les détails d'une nouvelle initiative appelée Stratégie de mis en valeur de la main-d'œuvre. Conçue comme un prolongement du programme de Planification de l'emploi, elle vise à répondre aux besoins du marché intérieur de la main-d'œuvre de concert avec les gouvernements provinciaux, le secteur privé et les syndicats : augmenter l'aide au secteur privé pour la planification et la formation des ressources humaines, aider les travailleurs âgés déplacés, augmenter les programmes de formation professionnelle des jeunes gens et introduire des programmes de revitalisation à long terme des communautés de faible taille.

Activités du secteur privé

En dépit des encouragements des pouvoirs publics, le Canada n'a pas encore un secteur privé qui assume de grosses responsabilités pour la formation complémentaire de ses

rather than general education. However, the private sector in Canada has shown a strong interest in providing education and training services on a commercial basis, serving both domestic and international markets.

An "industry profile" published by Industry, Science and Technology Canada in 1988 portrayed the commercial education and training business as both thriving and diverse. The profile describes the types of operations and services that compose this market. Firms that provide specialized education and training programs make up the first component. The second consists of private schools, particularly the licensed business school and the trade/ vocational school. In addition, there are a number of highly specialized, industry-focused technical training institutes. These attract both Canadian and international students for a variety of industry-related skills development and skills upgrading training. The third component of the commercial education and training services industry consists of businesses and professional services firms whose product or service has an educational activity attached to it. Professional service firms such as consulting engineers, chartered accountants and management consultants deliver education and training services in both domestic and international markets as part of their activities. The fourth component includes the commercial activities of Canadian public education institutions, primarily colleges and universities. These institutions have recognized the potential of the domestic commercial market for short-term seminars and specialized training programs in areas such as small business management, and computer services.

The profile notes that the domestic market for commercial education and training services is relatively new compared to the international market. It is only since the end of the 1970s that the commercial domestic market has been identified. In response to the domestic demand for commercial education and training, most colleges and trade/vocational schools are involved with the CJS and other training programs of federal and provincial governments. This involvement demonstrates that government-induced changes in educational policies, curriculum, staffing and funding can have an effect on the domestic and international activity and output of commercial education and training services.

Responsibility for Education and Training

In view of the complexity of the further education and training systems, and the increasing competition for public resources, the need for a clear delineation of roles and

employés. Les grandes sociétés qui ont des programmes de formation complets et bien conçus sont l'exception plutôt que la règle, et la formation dispensée dans ce cadre met l'accent sur des connaissances spécialisées plutôt que sur une éducation générale. Le secteur privé canadien a toutefois manifesté beaucoup d'intérêt à l'idée de fournir des services d'enseignement et de formation sur une base commerciale, tant pour le marché intérieur que pour le marché international.

Un «profil de l'industrie» publié par Industrie, Sciences et Technologie Canada en 1988 donne un portrait florissant et diversifié du secteur des services commerciaux d'enseignement et de formation. Il décrit les types d'opérations et de services qui composent ce marché. Le premier sous-secteur comprend les établissements d'enseignement spécialisés offrant divers programmes et services de formation. Le second se compose des écoles privées, en particulier les écoles d'études commerciales accréditées et les écoles de métier. Par ailleurs, il existe un certain nombre de collèges très techniques dont la clientèle se compose d'élèves canadiens et étrangers cherchant à acquérir un métier ou à améliorer leur formation technique. Le troisième sous-secteur de l'industrie canadienne des services commerciaux d'enseignement et de formation regroupe les entreprises et les services spécialisés qui proposent des cours de formation axés sur l'utilisation d'un produit ou d'un service. Des services professionnels comme les cabinets d'ingénieurs-conseils, d'experts-comptables ou de conseillers en gestion offrent des services de formation sur le marché intérieur et extérieur dans le cadre de leurs activités. Le quatrième sous-secteur comprend les activités commerciales de tous les établissements publics d'enseignement du Canada, en premier lieu les collèges et les universités. Ces établissements ont reconnu l'intérêt pour le marché commercial intérieur de courts séminaires et de programmes spécialisés liés, notamment dans le domaine de l'administration des petites entreprises et de l'informatique.

Le Profil signale que le marché intérieur des services commerciaux d'enseignement et de formation est relativement nouveau par rapport au marché extérieur. Ce n'est que depuis le début des années 70 que le marché commercial intérieur existe comme tel. La plupart des collèges et des écoles de métiers participent au programme de Planification de l'emploi et à d'autres programmes fédéraux et provinciaux pour répondre à la demande intérieure de services commerciaux d'enseignement et de formation. Ceci atteste du fait que les changements apportés sous l'influence des gouvernements aux orientations, aux programmes d'études, à la dotation en personnel et au financement de l'éducation peuvent avoir un effet, tant au Canada qu'à l'étranger, sur

CE 058 913

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
Office of Educational Research and Improvement
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)

☐ This document has been reproduced as received from the person or organization originating it.

☐ Minor changes have been made to improve reproduction quality.

• Points of view or opinions stated in this document do not necessarily represent official OERI position or policy.

"PERMISSION TO REPRODUCE THIS MATERIAL HAS BEEN GRANTED BY

J Frost

TO THE EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)."

BEST COPY AVAILABLE

responsibilities has been repeatedly stressed. Debates have arisen over the responsibility among governments, the private sector and labour for human resource development. An enhanced role for the private sector has been generally advocated. Several government studies and commissions have observed that private firms exhibit a low level of commitment to training. Suggestions to introduce a training levy-grant scheme or a legislatively established right to paid educational leave have been strongly opposed by employers. Trade unions have argued that what is needed are paid educational leave and a tax-levy system. Although several reports have recommended specific financing mechanisms to fund industrial training in Canada, little innovative action has been taken. At the core of the debate is who should define the content of education in terms of the degree of general as opposed to company-specific training.

Confronted with the uncertainty in the labour market, many observers are beginning to believe that the most important component of education and training may not be specific technical knowledge but rather the process of learning how to learn. They predict that adaptation and adjustment to changing demands, achieved largely through retraining, will be of paramount importance. The ability to learn may emerge as a premium skill. There is a particular interest among several groups in retraining the unemployed, including those with obsolete skills. Furthermore, the training of particular target groups is perceived as a means of reducing income disparities, particularly those that affect women, the unemployed, and the educationally disadvantaged.

Support for change and innovation

Strong support for innovative approaches to further education and training was expressed at the 1988 annual Premiers' Conference, held in Saskatoon. The conference focused on study of a document entitled An Education and Training Strategy of the Canadian Provinces and Territories. This position paper, prepared jointly by provincial ministers with responsibility for labour market matters and ministers of education, attempted to identify the major challenges and issues and propose strategies for addressing them. It also set up a framework for cooperative action among provinces and territories. In preparing the paper, the ministers identified seven areas of particular importance: knowledge and skills, education and employment, equity and access, educational technologies, science and technology, financing, and consultative processes. Although the position paper dealt with the education of young people as well as the further education training of adults, many

les activités et le rendement des services commerciaux d'enseignement et de formation.

Responsabilités en matière d'enseignement et de formation

Devant la complexité des systèmes de formation complémentaire et l'intensification de la concurrence entre les utilisateurs des ressources publiques, l'importance d'une délimitation claire des rôles et des responsabilités a souvent été rappelée. On a débattu des responsabilités respectives des pouvoirs publics, du secteur privé et des syndicats en matière de développement des ressources humaines. On préconise en général une participation plus active du secteur privé. Plusieurs études et commissions gouvernementales signalent que la volonté des entreprises privées de s'engager dans des activités de formation est très faible. Les projets suggérant l'établissement de mécanismes de taxes/subventions à la formation ou du droit à des congés d'études payés ont rencontré une vive opposition des employeurs. Les syndicats affirment que nous avons besoin de congés d'études payés et d'un système de taxes et de subventions. Bien que plusieurs rapports aient recommandé des mécanismes précis de financement de la formation industrielle au Canada, peu de mesures novatrices ont été mises en œuvre. Au cœur du débat, on trouve la question de savoir qui doit décider de la place relative à accorder à la formation générale et à la formation axée sur les besoins particuliers des entreprises.

Conscients des incertitudes du marché de la main-d'œuvre, beaucoup d'observateurs commencent à penser que l'élément le plus important de l'enseignement et de la formation n'est peut-être pas l'acquisition de connaissances techniques précises, mais de la capacité à apprendre. Ils prévoient que l'adaptation et l'adaptabilité à l'évolution de la demande, essentiellement par le recyclage, seront d'une importance primordiale. La capacité à apprendre pourrait émerger comme une compétence de choix. Plusieurs groupes s'intéressent au recyclage des chômeurs, y compris ceux dont les qualifications ne sont plus à jour. La formation de groupes précis, par ailleurs, est perçue comme un outil dans la lutte contre les inégalités de revenu, particulièrement dans le cas des femmes, des chômeurs et des personnes dont le niveau d'instruction est bas.

Efforts de changement et d'innovation

Une volonté très nette d'appuyer les innovations dans le domaine de la formation complémentaire a émergé de la Conférence annuelle des premiers ministres tenue à Saskatoon en 1988. Un des points de convergence de cette conférence avait été l'étude d'un document intitulé Une stratégie

of the initiatives it proposed applied specifically to the latter. They included:

- new initiatives involving industry and labour in supporting the acquisition and development of basic knowledge and skills for adults and early school leavers

- the sharing of information among provinces and territories on successful transitional employment programs and on flexible training and retraining options

- expanded mechanisms to evaluate and attest to the skills and qualifications of individuals moving between jurisdictions

- public awareness campaigns, development of employment equity plans, effective support services, and other possible approaches to improve access for employment disadvantaged groups to training and employment opportunities

- negotiation of interprovincial/territorial agreements for distance education

The preface to the position paper expresses the extent of agreement among the ministers responsible for labour market matters and education and their commitment to the wide range of initiatives proposed, as follows:

> This paper reflects both a common purpose and a diversity of approaches across Canada. The priority and interpretation given to a particular issue and the means developed to address the issue will take a variety of forms due to the varied needs and circumstances of provinces and territories. The sense of purpose, nonetheless, remains the same.

Public Support for Further Education and Training

The Canadian Labour Market and Productivity Centre, reporting on a survey it completed in May 1989, made it very clear that the majority of Canadians believe that the success of their organizations depends on the level of training effort. According to the survey results, 67 percent of all full-time employees feel that training and retraining are important to the continued success of their organizations, while an additional 21 percent feel they are somewhat important. The importance of training is

d'éducation et de formation des provinces et territoires du Canada. Cet énoncé conjoint des ministres responsables des affaires relatives au marché du travail et des ministres de l'Éducation cherchait à déterminer les grands enjeux et les grandes questions et à proposer des stratégies. Il établit également un cadre de collaboration et d'action pour les provinces et les territoires. En préparant ce document, les ministres ont isolé sept secteurs prioritaires : connaissances et aptitudes de base, éducation et emploi, équité et accès, technologies de l'enseignement, science et technologie, financement et processus de consultation. Même s'il traite aussi bien de l'éducation des jeunes que de la formation complémentaire des adultes, ce document contient plusieurs initiatives qui s'appliquent spécifiquement aux adultes :

- de nouvelles initiatives faisant participer l'industrie et les syndicats et visant à favoriser l'acquisition et le perfectionnement des connaissances et aptitudes de base pour les adultes et pour ceux qui ont abandonné l'école prématurément;

- le partage d'informations par les provinces et territoires sur les programmes réussis d'emplois transitionnels et sur les options concernant la formation souple et le recyclage;

- des mécanismes plus élaborés pour l'évaluation et la certification des aptitudes et qualifications des personnes se déplaçant d'une juridiction à l'autre;

- des campagnes de sensibilisation du public, la mise au point de plans d'équité, des services de soutien efficaces et d'autres moyens éventuels pour améliorer l'accès à la formation et à l'emploi des groupes désavantagés sur le plan de l'emploi;

- la négociation d'accords entre les provinces et les territoires pour l'enseignement à distance.

La préface de ce document exprime la profondeur de l'accord qui unit les ministres responsables du marché du travail et les ministres de l'Éducation et leur volonté de mettre en œuvre les initiatives très diverses qui sont proposées :

> Notre document reflète tant la volonté commune que la diversité des solutions mises en oeuvre dans les différentes régions du Canada. La priorité donnée à une question particulière et l'interprétation qui en est faite, ainsi que les moyens mis en œuvre pour trouver une réponse varieront conformément à la diversité des besoins et des

recognized by all Canadians regardless of region of residence or personal characteristics. Belief in the importance of training tends to be higher among the better educated and among unionized workers. More than three-quarters of unionized workers and of respondents with a university degree said that training/retraining are very important to the success of their organizations.

Arrangements for Financing

The bulk of the financing of education and training in Canada is borne by the federal and provincial governments, and to a lesser extent by business and industry. However, as noted above, the education and training provided by business and industry tends to be for the upgrading of employees. It falls to the governments, both federal and provincial, to concern themselves with the training and retraining of people who for a variety of reasons are disadvantaged in their search for work or in their ability to profit from training/retraining programs.

Linkage of Education/Training to Job Search and Placement

The need for linkage between education and training arrangements on one hand, and job search, job placement and career counselling, on the other, has been increasingly recognized by both federal and provincial governments. The Access Program that has been in place in Manitoba for almost 20 years is described in section II of this paper. It is noteworthy, however, that although graduates from the Manitoba program have been highly successful in terms of completing programs and finding employment, continuing strong government intervention is required to maintain it.

II. THE NATURE, CAPACITY AND UTILIZATION OF ARRANGEMENTS FOR FURTHER EDUCATION AND TRAINING OF THE LABOUR FORCE

A. NATURE AND SCALE OF ARRANGEMENTS

For purposes of this report, as indicated earlier, the term "further education and training" describes formal and non-formal education and training beyond secondary school, excluding university degree programs and college programs for regular full-time students. In Canada, this system involves mainly colleges, technical/vocational schools, government training programs and private employers, and to a lesser degree, local community centres, school boards, universities, and labour and professional organizations. Various types of institutions, different levels of

circonstances dans les provinces et les territoires. La volonté d'action, elle, reste la même.

Attitude du public à l'égard de la formation complémentaire

Le Centre canadien du marché du travail et de la productivité, dans une étude qu'il a terminée en mai 1989, indique clairement que la majorité des Canadiens sont convaincus que le succès de l'organisme pour lequel ils travaillent dépend du niveau de l'effort de formation. D'après les résultats de l'enquête, 67 % de tous les employés à temps plein pensent que la formation et le recyclage sont un élément important du succès futur de leur firme, contre 21 % qui pensent qu'ils constituent un élément relativement important. Tous les Canadiens reconnaissent l'importance de la formation, quelle que soit la région où ils sont domiciliés et leurs caractéristiques personnelles. Les personnes instruites et les travailleurs syndiqués ont tendance à être plus fermement convaincus de l'importance de la formation. Plus des trois quarts des travailleurs syndiqués et des diplômés universitaires avaient répondu que la formation et le recyclage étaient un élément important du succès de leur firme.

Mécanismes de financement

Au Canada, la majeure partie de coût de l'enseignement et de la formation est assumée par le gouvernement fédéral et les provinces et, dans une moindre mesure, par le secteur privé. Toutefois, comme nous l'avons déjà signalé, l'enseignement et la formation dispensés par le secteur privé tendent à être axés sur le perfectionnement des employés. C'est aux gouvernements, aussi bien fédéral que provinciaux, qu'il incombe de s'occuper de la formation et du recyclage des personnes qui, pour diverses raisons, sont défavorisés dans leur recherche d'un emploi ou dans leur capacité à profiter des programmes de formation et de recyclage.

Liens entre la formation et la recherche d'un emploi

Le gouvernement fédéral et les provinces sont de plus en plus sensibles à l'importance d'une corrélation entre les programmes de formation d'un côté et les services d'emploi, de placement et d'orientation professionnelle de l'autre. Le programme Accès, qui est en place au Manitoba depuis près de vingt ans, est décrit au chapitre II. Il vaut toutefois la peine de signaler ici que si les diplômés de ce programme ont très largement réussi à terminer les programmes et à trouver du travail, l'existence du programme lui-même dépend d'une intervention forte et suivie du gouvernement.

government, different jurisdictions within each level, and various elements of the private and voluntary sectors -- all play key roles in the system, and their relative importance shifts over time.

Federal Government Involvement

The federal government supports further education and training chiefly through its funding of institutional and industrial training. This is administered mainly by the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) under the authority of the **National Training Act, 1982**. Under the legislation and the terms of federal-provincial training agreements between Canada and each province/territory, CEIC provides funds to both provincial and private establishments.

Since 1982, the federal government has embarked on a "labour market" approach to managing its training programs by matching training to present and projected labour market requirements. This approach has been reflected in CEIC's policy of funding training that relates to "designated national occupations" (with regional variations) for which there are shortages of workers. It has also been reflected in CEIC's shift toward funding training for higher skill levels. Concurrent with this has been the federal government's desire to shift the funding of adult basic education to the provinces and territories.

In 1985, in an attempt to integrate the various federal training and job creation programs, CEIC introduced the Canadian Jobs Strategy (CJS). This initiative is based on the assumption that current problems in the economy are of a structural nature. It consists of six components: training workers in skill shortage occupations, training employees to adjust to technological and market changes, assisting young people and women trying to enter the labour market, assisting long-term unemployed, encouraging community initiatives in hard-hit regions, and stimulating innovative labour market initiatives through pilot projects. CEIC has also attempted to shift planning and priority-setting to the local level through the creation of Local Advisory Councils.

Funding is targeted to training that supports economic development and certain target groups in the population. The balance has shifted dramatically away from institutions in favour of training activities generated in and by the private sector. Some of the latter is being subcontracted to community colleges. While training in industry has always formed a significant component of Canada's training endeavour, under the CJS it plays an even more significant

II. NATURE, CAPACITÉ ET UTILISATION DES SERVICES DE FORMATION COMPLÉMENTAIRE DE LA MAIN-D'ŒUVRE

A. NATURE ET TAILLE DES SERVICES

Aux fins de la présente étude, l'expression «formation complémentaire» désigne, comme nous l'avons indiqué précédemment, l'enseignement et la formation postsecondaires dispensés dans des établissements publics et privés, à l'exclusion des programmes ordinaires des universités et des collèges pour les étudiants à temps plein. Au Canada, ceci désigne essentiellement les collèges, les écoles techniques et professionnelles, les programmes de formation des gouvernements et des employeurs privés, ainsi que, dans une moindre mesure, les centres communautaires locaux, les conseils et commissions scolaires, les universités, les syndicats et les associations professionnelles. Les divers types d'établissements, les divers niveaux de gouvernement, avec des compétences diverses aux divers niveaux, et les divers éléments du secteur privé et des organismes bénévoles jouent tous un rôle déterminant dans le système, l'importance relative de chacun fluctuant constamment avec le temps.

Rôle du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral finance essentiellement la formation complémentaire par des subventions à la formation en établissement et à la formation industrielle. La majeure partie de ces subventions est administrée par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) conformément à la **Loi nationale de 1982 sur la formation**. Aux termes de cette loi et de divers accords sur les programmes de formation conclus entre le gouvernement fédéral et chaque province ou territoire, la CEIC offre des subventions aussi bien à des établissements provinciaux qu'à des établissements privés.

Depuis 1982, le gouvernement fédéral cherche à gérer ses programmes de formation en fonction des besoins présents et futurs du marché du travail. Cette évolution transparaît dans la politique de financement de la formation de la CEIC, qui est liée à des professions nationales «désignées» où (avec des variations régionales) il y a pénurie de main-d'œuvre. On la retrouve aussi dans le glissement opéré par la CEIC en faveur de programmes visant des formations plus spécialisées. À cet état de choses s'ajoute le désir du gouvernement fédéral de faire assumer le financement de la formation de base des adultes par les provinces et les territoires.

role. Although figures on the growth of private or "third sector" training are not available, informal evidence points to a substantial expansion, frequently at the expense of the college system. The provinces are therefore concerned that the resources developed by the colleges over many years may be seriously eroded, and thus be unavailable if private-sector activities are not sustained.

Provinces and Territories

Like the federal government, the provincial and territorial governments have attempted to relate training more closely to labour market needs. Collectively in 1985-86 the provinces and territories spent $2.3 billion on education and training in colleges, technical institutes, vocational schools and hospital schools. There is much regional variation in expenditure growth rates, with provincial/territorial changes in 1985-86 ranging from an increase of 66% to a decrease of 14.8%.

Provincial/territorial systems of delivery of further education and training rely chiefly on public institutions. These include community colleges, colleges of applied arts and technology (CAATs) in Ontario, collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEPs) in Quebec, technical institutes, vocational schools, adult training centres, hospital schools, and specialized institutions (e.g., distance education, marine technology, etc.). These will be referred to collectively here as "colleges." They deliver a wide range of trades, basic skill development, and vocational, career, technical and university-transfer programs, ranging from a few months to one (certificate), two and three (diploma) years in duration. Many of these are offered on a part-time and continuing education basis, and some are offered in non-credit format.

Canada now has a network of some 200 colleges. Many have satellite campuses, extension centres, or outreach programs, thus providing most communities and Canadians with access to further education. The colleges and their extensions form the chief component of Canada's non-university sector. A feature that distinguishes most Canadian colleges from those elsewhere on the continent is that their roots are in vocational education rather than university transfer courses. (The exception is Quebec, where the emphasis in CEGEPs is on university transfer.)

Community colleges, with a part-time enrolment of about 178,000, provide a significant proportion of the technically

La CEIC a lancé le programme de Planification de l'emploi en 1985 pour essayer d'intégrer les divers programmes fédéraux de formation et de création d'emplois. Cette initiative repose sur le postulat que les difficultés économiques actuelles sont structurelles. Elle est composée de six éléments : former des travailleurs pour les professions où il y a une pénurie, former les employés pour les adapter aux changements technologiques et du marché, aider les jeunes et les femmes arrivant sur le marché de l'emploi, aider les chômeurs chroniques, encourager les initiatives locales dans les régions durement touchées et stimuler les pratiques d'emploi novatrices par le biais de projets pilotes. La CEIC a également créé des conseils consultatifs locaux pour essayer de décentraliser la planification et la sélection des priorités.

Le financement vise les formations favorisant le développement économique et certains groupes de la population. Un glissement spectaculaire s'est produit au détriment des institutions publiques et au profit des activités de formation mises en œuvre dans et par le secteur privé. Ces dernières sont parfois confiées en sous-traitance à des collèges communautaires. Si la formation par l'employeur a toujours formé une facette importante des efforts de formation du Canada, elle joue un rôle encore plus déterminant dans le programme de Planification de l'emploi. Nous ne disposons pas de statistiques sur la croissance des programmes de formation dispensés par le secteur privé ou le «secteur tertiaire», mais les données non officielles que nous avons indiquent une nette expansion, souvent au détriment des collèges. Les provinces s'inquiètent par conséquent de la possibilité d'un forte érosion des ressources développées par les collèges au cours des années, qui seraient perdues si les activités du secteur privé ne se maintiennent pas.

Provinces et territoires

À l'instar du gouvernement fédéral, les provinces et les territoires cherchent à établir des liens plus serrés entre la formation et les besoins du marché de l'emploi. Collectivement, les provinces et les territoires ont dépensé 2,3 milliards de dollars en 1985-1986 au titre de l'éducation et de la formation dispensées dans les collèges, les instituts techniques, les écoles d'apprentissage et les hôpitaux universitaires. Le taux de croissance des dépenses varie beaucoup d'une région à l'autre, l'écart ayant fluctué en 1985-1986, selon la province ou le territoire, entre une augmentation de 66 % et une réduction de 14,8 %.

Les programmes de formation complémentaires des provinces et territoires sont essentiellement dispensés dans des établissements publics, soit les collèges communautaires, les

trained personnel required by commerce and industry and much of the retraining required by industry. Universities, with part-time registrations of 294,000, make a notable contribution to the upgrading of knowledge and skills in a number of professions. Admission to university degree programs and college programs for which diplomas are awarded usually require completion of secondary school. However, more and more colleges are opening their doors to "mature applicants" who do not possess a high school diploma. Those admitted on the basis of maturity are frequently required to provide evidence of two years of employment.

Although there is some duplication of service to adults for basic education between secondary schools and colleges, the demand for services generally determines the degree to which they are made available. Vocational and trade skills may be learned at both secondary schools and colleges, but programs at the level of technology are offered at colleges only. The wide variety of adult education/training courses offered in Canada's high schools represents a substantial contribution to adult education. Although many of those enrolled take personal interest courses, many others seek to upgrade their educational qualifications by improving their reading, mathematics and other basic academic skills, and enrol in courses designed to enhance their career opportunities directly.

The public systems of education at the secondary level generally require a university degree as part of the certification of teachers. A small number of teachers of technical/vocational subjects have qualifications appropriate to the discipline they teach but are not university graduates; many of these hold community college diplomas. At the community college level, more than 60 percent of the instructional staff are holders of degrees. There is a growing tendency both for higher level degrees and for teacher training as a requirement for employment. At the university level, 65 percent of the faculty have doctoral degrees, and the balance hold other degrees and qualifications.

Salaries paid to secondary school teachers, community college instructors, and university faculty vary considerably. In addition to the variability that results from educational levels being taught, there are some significant differences between disciplines. However, in

collèges d'arts appliqués et de technologie (CAAT) en Ontario, les collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps) au Québec, les instituts techniques, les écoles professionnelles, les centres de formation des adultes. les hôpitaux universitaires et les établissements spécialisés (enseignement à distance, technologie marine, etc.). Le mot «collège» servira ici à désigner collectivement tous ces établissements. Ils offrent une gamme étendue de programmes d'apprentissage, de formation de base, de formation professionnelle ou technique, de préparation à une carrière et de passage à l'université pouvant durer de quelques mois à un an (certificat) ou deux ou trois ans (diplôme). Il s'agit souvent de cours à temps partiel ou de formation permanente, et certains ne conduisent pas à des crédits.

Le Canada a aujourd'hui un réseau de quelque 200 collèges. Comme beaucoup ont des campus satellites, des antennes et des programmes de quartier, la plupart des collectivités et des Canadiens ont accès à la formation complémentaire. Avec leurs antennes et satellites, les collèges forment l'élément essentiel du secteur non universitaire du Canada. Une des choses qui distingue la plupart de nos collèges des autres collèges du continent est le fait qu'ils ont comme racine la formation professionnelle et non le passage à l'université (sauf au Québec, où les cégeps mettent l'accent sur le passage à l'université).

Les collèges communautaires, avec environ 178 000 étudiants à temps partiel, assurent la formation d'une partie importante du personnel technique engagé par les entreprises commerciales et industrielles et une grande partie du recyclage du personnel du secteur industriel. Les universités, qui ont 294 000 étudiants à temps partiel, contribuent de façon non négligeable au perfectionnement des connaissances et des aptitudes de plusieurs professions. L'admission aux programmes de diplôme des universités et des collèges ne se fait en général que sur présentation d'un certificat d'études secondaires. Mais il y a de plus en plus de collèges qui ouvrent leurs portes aux candidats «adultes» qui n'ont pas de diplôme de fin d'études secondaires. Ces personnes sont souvent priés de fournir une attestation qu'elles ont travaillé pendant deux ans.

En dépit d'un certain chevauchement des services de formation de base offerts aux adultes par les écoles secondaires et les collèges, c'est en général la demande qui détermine le degré de disponibilité de ces services. S'il peut y avoir des cours de formation professionnelle et d'apprentissage dans les écoles secondaires et dans les collèges, seuls les collèges offrent des programmes de technologie. La grande diversité des cours de formation et d'enseignement pour adultes dispensés dans les écoles secondaires du Canada représente une importante contribution à l'éducation des adultes. Même si beaucoup d'inscrits

the interests of simplicity it may be noted that the following average salaries currently prevail at each of the levels referred to above.

Level	Average Salary
Secondary School	$36,000
Community College	$41,800
University	$49,667

Each province/territory also administers labour market and apprenticeship programs. These include apprenticeship training and journeyman upgrading, labour market training and adjustment programs, job creation and employment programs, and consultative services.

The provinces and territories spent $518 million in 1982-83 (most recent available figure) on labour market training programs. In recent years, provincial governments have moved toward more support of employer-sponsored training. The Ontario Ministry of Skills Development announced a program (Ontario Training Strategy) that increased the contribution for industrial training to $100 million annually. British Columbia announced an almost twofold increase (to $81 million) for "JobTrac," a training and job creation program. Other examples are Quebec's "Soutien à la formation en entreprise" program, the "Manitoba Jobs Fund," and Saskatchewan's "Industry-Based Training Program." Most of these programs are subsidies of employee wages to employers providing training. Ontario's program also provides consultative assistance to small businesses and sharing of direct training costs to ensure it is facilitating better quality training and not just informal work experience.

The provincial governments have developed new strategies for training persons on income assistance. These include wage subsidies, covering costs of education and training programs, teaching job search techniques, and providing life skills counselling. Federal-provincial agreements have been struck for directing federal and provincial funds at training social assistance recipients, including the allocation of CJS quotas.

Apprenticeship is an important component of Canada's postsecondary education system. It is under provincial direction but is subject to considerable interprovincial coordination and cooperation. Apprenticeship programs are usually of three or four years' duration and combine both

prennent des cours par intérêt personnel, bien d'autres cherchent à augmenter leurs qualifications en améliorant leurs aptitudes en lecture et en écriture et autres connaissances générales et s'inscrivent à des cours conçus pour améliorer directement leurs choix de carrière.

Les écoles secondaires publiques exigent en général de leurs enseignants qu'ils aient un diplôme universitaire. Dans les disciplines techniques et professionnelles, il y a quelques enseignants qui possèdent les qualifications voulues pour la matière qu'ils enseignent, mais qui ne sont pas diplômés d'université. Au niveau des collèges, plus de 60 % des enseignants sont diplômés. On a de plus en plus tendance à exiger des candidats aux postes d'enseignant qu'ils aient une formation supérieure et qu'ils aient suivi un programme de formation des maîtres. Au niveau universitaire, 65 % des enseignants ont un doctorat, le reste ayant divers diplômes et qualifications.

Les traitements accordés au corps enseignant des écoles secondaires, des collèges communautaires et des universités varient considérablement. Outre les variations attribuables aux niveaux d'études, on observe des différences notables entre les disciplines. Toutefois, pour des raisons de simplicité, on remarquera que les traitements suivants représentent actuellement la moyenne aux niveaux d'études indiqués :

Niveau	Traitement moyen
École secondaire	36 000 $
Collège communautaire	41 800 $
Université	49 667 $

Chaque province et territoire a également ses propres programmes de préparation à l'emploi et d'apprentissage : stages d'apprentissage, perfectionnement des travailleurs spécialisés, préparation à l'emploi et réinsertion sur le marché du travail, programmes d'embauche et de création d'emplois et services de consultation.

Selon les chiffres les plus récents (1982-1983), les provinces et territoires ont consacré 518 millions de dollars aux programmes de formation à l'emploi. Ces dernières années, les provinces ont eu tendance à donner la préférence à la formation en entreprise. Le ministère de la Formation professionnelle de l'Ontario a annoncé un programme (la Stratégie de formation professionnelle de l'Ontario) qui augmente de 100 millions de dollars annuellement l'enveloppe de la formation industrielle. La Colombie-Britannique a annoncé qu'elle doublait pratiquement (pour l'amener à 81 millions de dollars) la subvention à son programme

classroom instruction and work experience. In Canada, on January 2, 1986, there were 111,640 apprentices, 78,060 of them in trades covered by Interprovincial Standards examination. This figure is down from the 125,163 apprentices registered on January 1, 1982. Major apprenticeship reviews have been undertaken recently, and the provincial governments are negotiating with the federal government on changes. Alternatives to the traditional form of apprenticeship training delivery are being explored. These include attempts to improve interprovincial standards regulation, improve the quality of the employer-based component of apprenticeship training, move away from time-based to competency-based accreditation, and develop strategies to offset cyclical downturns in the economy.

Some Recent Provincial Initiatives

Examples of recent provincial initiatives in further education and training of the labour force are presented in this section.

As an example of the extent and nature of provincial funding, British Columbia provided over $52 million in provincial support in 1988/89 for labour market training, adjustment and work experience programs, some of which was targeted at certain segments of the labour force. Current programs include funding for the following programs:

- subsidies to employers for training disabled persons, women, recent graduates and displaced workers ($4 million, 500 participants);
- direct training grants for employers to develop and implement long-term training strategies ($2.5 million);
- apprenticeship training and journeyman upgrading ($3.35 million, 13,000 participants);
- subsidies to employers for summer youth employment opportunities ($10 million, 6,000 participants); and
- training, work experience, and job search for income assistance recipients ($24.1 million, 19,000 participants).

Crown corporations and other public authorities provide further education and training for specific professions/ occupations or purposes. These include the Justice Institute (corrections, police, firefighting, emergency

«JobTrac» de formation et de création d'emploi. On peut également citer en exemple le Programme de soutien à la formation en entreprise du Québec, le Fonds manitobain de soutien à l'emploi et le programme de formation en entreprise de la Saskatchewan. La plupart de ces programmes sont sous la forme de subsides versés aux employeurs pour financer le salaire des employés auxquels ils donnent une formation. Le programme de l'Ontario comprend aussi des services de consultation aux petites entreprises et des mécanismes de partage des frais directs de la formation pour garantir que ce programme ne finance pas seulement l'acquisition d'une certaine expérience professionnelle, mais surtout une formation de meilleure qualité.

Les provinces ont élaboré de nouvelles stratégies pour la formation des assistés sociaux : subventions salariales, prise en charge des frais des programmes d'éducation et de formation, enseignement de techniques de recherche d'un emploi, services consultatifs de préparation à la vie. Certaines provinces et le gouvernement fédéral ont conclu des ententes concernant la répartition de leurs subventions respectives dans le cas des assistés sociaux, entre autres les quotas du programme de Planification de l'emploi.

Les programmes d'apprentissage sont un élément important du système postsecondaire de notre pays. Ils relèvent des provinces, mais ils font l'objet d'efforts considérables de coordination et de collaboration interprovinciales. Ils durent habituellement de trois à quatre ans et combinent un enseignement théorique et une formation pratique. Il y avait 111 640 apprentis au Canada le 2 janvier 1986, dont 78 060 dans des métiers couverts par des examens interprovinciaux normalisés. Ce chiffre est inférieur à celui de 125 163 enregistré le 1er janvier 1982. Des examens de fond des programmes d'apprentissage ont été entrepris récemment et les provinces sont en train de négocier des réformes avec le gouvernement fédéral. On étudie des formes non traditionnelles de dispensation des programmes d'apprentissage, notamment en cherchant à améliorer les règlements sur les normes interprovinciales et la qualité des programmes de formation en entreprise, à délaisser un système de certification basé sur le nombre d'heures au profit d'un système basé sur la compétence et à mettre au point des stratégies visant à contrebalancer les phases de ralentissement économique.

Quelques initiatives provinciales récentes

Nous présentons dans les pages qui suivent quelques exemples d'initiatives provinciales récentes dans le domaine de la formation complémentaire de la main-d'œuvre.

services training); Worker's Compensation Board (safety training); Ministry of Labour and Consumer Services (substance abuse counsellor training); B.C. Systems Corporation (computer-related training); Insurance corporation of B.C. (traffic safety and insurance training); etc. In addition, several provincial ministries provide specialized training to industries and professions within their jurisdictions.

In 1988, Saskatchewan's four urban community colleges and four technical institutes were merged under one administration, the Saskatchewan Institute of Applied Science and Technology (SIAST). As an autonomous institution, it has greater flexibility in responding to skill training that is both current and sensitive to future labour market trends. By establishing program specialties on each campus and scaling down programs with low employment opportunities, SIAST has eliminated program duplication and contributed to a more efficient use of resources. SIAST is also adapting its programs to accommodate older workers. New technologies and practices are being incorporated into existing programs to meet changing needs of business and industry.

The government's efforts to provide greater access to adult education opportunities in rural and northern Saskatchewan has resulted in a transformation of the community college system. In 1988, the new mandate of the regional colleges was expanded to include the delivery of university and institute programs on an extension basis.

In Manitoba, the responsibility for labour market programs, and in particular, training, is shared by several government departments and agencies. Lead responsibility for the labour market rests with Manitoba Employment Services and Economic Security. However, both Manitoba Education and Manitoba Labour play critical roles in specific areas of training.

Manitoba Employment Services and Economic Security serves as the focal point for the government's training and employment activities. Programs and services operated by the Employment Services Division of this department are designed to stimulate job creation, provide training opportunities and assist with job search and referral for unemployed Manitobans. Special emphasis is placed on targeting these services to employment-disadvantaged Manitobans - youth, native persons, immigrants, social assistance recipients, the disabled and women. In 1988-89, the department delivered a variety of programs with skills training components totalling approximately $19 million worth of expenditures. The department categorizes as

Pour donner une idée de l'étendue et de la nature des subventions provinciales, on peut citer la Colombie-Britannique, qui a dépensé plus de 52 millions de dollars en 1988-1989 pour ses programmes de formation professionnelle, de recyclage et de stages pratiques, ces programmes visant parfois des segments précis de la main-d'œuvre. Cet argent finance actuellement les programmes suivants :

- subventions aux employeurs pour la formation des handicapés, des femmes, des nouveaux diplômés et des travailleurs déplacés (4 millions de dollars, 500 participants);
- subventions de formation directes aux employeurs pour l'élaboration et la mise en place de stratégies à long terme (2,5 millions de dollars);
- programmes d'apprentissage et perfectionnement des travailleurs spécialisés (3,35 millions de dollars, 13 000 participants);
- subventions aux employeurs au titre des programmes d'emplois d'été pour étudiants (10 millions de dollars, 6000 participants);
- formation, stages pratiques et recherche d'un emploi pour les assistés sociaux (24,1 millions de dollars, 19 000 participants).

Les sociétés de la couronne et diverses autres instances publiques ont des programmes de formation complémentaire visant certains métiers ou des objectifs précis : le Justice Institute (services pénitenciers, police, pompiers, services d'urgence), la Commission des accidents du travail (sécurité), le ministère du Travail et de la Consommation (conseillers en toxicomanie), la B.C. Systems Corporation (informatique), l'Insurance Corporation of B.C. (sécurité routière et assurances), etc. En outre, plusieurs ministères de la province ont des programmes de formation spécialisée pour les industries et les professions qui relèvent de leur compétence.

En 1988, les quatre collèges communautaires urbains et les quatre instituts techniques de la Saskatchewan ont été réunis en une seule entité administrative portant le nom de Saskatchewan Institute of Applied Science and Technology (SIAST). Parce qu'il est indépendant, cet établissement peut répondre avec plus de souplesse aux besoins actuels et futurs du marché du travail en matière de formation professionnelle. Le SIAST a donné des spécialités à chaque campus et réduit la taille des programmes où les débouchés sont faibles pour éliminer le double emploi et rentabiliser les ressources. Il a aussi adapté ses programmes aux besoins des travailleurs d'un certain âge. On est en train

"skills training" programs with significant occupation-specific training elements. In addition, however, the department operates a number of work experience and employment preparation programs which combine medium- and entry-level, comparatively short-duration occupational training with work experience placements with employers. The intent of these programs is to prepare disadvantaged persons for entry-level jobs not necessarily related to the skill training they receive.

The Department of Education delivers the bulk of formal skills training activity in Manitoba through the provincial community college system, technical training centres, postsecondary career development programs, and postsecondary affirmative action career access programs. The Department of Labour is responsible for apprenticeship training and trades certification. It is also responsible for the Manitoba Fire College, which provides a variety of training programs for fire fighters, health care staff, hotel staff and industry and government personnel.

In Quebec, the Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu is primarily responsible for establishing labour and manpower policy, directing manpower training programs, developing on-the-job training, and coordinating school networks in each region to better respond to community needs. Hence, the ministry is responsible for the management and financing of both professional and on-the-job training. School boards organize and deliver courses and programs to individuals seeking programs of study recognized by the Quebec Ministère de l'Éducation, and who, for whatever reason, are ineligible for courses administered by the Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu. This training is offered free to adults who want courses leading to academic upgrading, and leads to various forms of accreditation, such as a certificate or diploma.

To enhance the delivery of trades, technical and technological training, and the coordination of other types of education and training, Nova Scotia recently established a community college system made up of existing vocational schools, technical institutes and adult vocational training centres. Their mandate will be expanded to include programs in the following areas: upgrading, trades, applied arts, technology, avocations, continuing education and other non-university level courses. The colleges will respond to community needs by providing customized training for local employers, and facilities for non-profit groups and agencies to present courses of special interest to the community. With the introduction of this system, attention will be given to meeting the needs of Nova Scotians identified as

d'incorporer des technologies nouvelles et des pratiques novatrices aux programmes existants pour faire face aux nouveaux besoins du secteur commercial et industriel.

Les efforts faits par le gouvernement pour améliorer l'accès aux services de formation des adultes dans les régions rurales et septentrionales de la Saskatchewan ont transformé son réseau de collèges communautaires. En 1988, le nouveau mandat des collèges régionaux a été élargi pour leur permettre de dispenser des cours d'université et d'institut dans le cadre de leurs programmes de formation permanente.

Au Manitoba, les programmes visant la main-d'œuvre, surtout en matière de formation, peuvent relever de divers ministères et organismes gouvernementaux. Le secteur de la main-d'œuvre est principalement du ressort du ministère des Services de l'emploi et de la Sécurité économique. Mais les ministères de l'Éducation et de la Main-d'œuvre jouent tous les deux un rôle important dans certains domaines de la formation.

Le ministère des Services de l'emploi et de la Sécurité économique du Manitoba sert de pivot aux activités du gouvernement en matière de formation et d'emploi. Les programmes et services de la Division des services de l'emploi de ce ministère sont conçus pour stimuler la création d'emplois, offrir des possibilités de formation et aider les Manitobains sans emploi à trouver du travail. On cherche tout particulièrement à garantir ces services aux personnes qui sont désavantagées sur le marché du travail - les jeunes, les autochtones, les immigrants, les assistés sociaux, les handicapés et les femmes. En 1988-1989, les dépenses du ministère au titre de programmes ayant une composante Formation professionnelle se sont élevées à environ 19 millions de dollars au total. Entrent dans la catégorie «formation professionnelle» tous les programmes dans lesquels la formation liée à une profession est un élément important. Mais le ministère a aussi plusieurs programmes de stages en entreprise et de préparation à l'emploi qui combinent une formation professionnelle de base ou de niveau moyen relativement courte à des séjours en entreprise. L'objet de ces programmes est de préparer des personnes défavorisées à des emplois de départ qui ne correspondent pas nécessairement à la formation professionnelle qu'elles reçoivent.

Le ministère de l'Éducation du Manitoba, par le biais des collèges communautaires, des centres de formation technique et des programmes postsecondaires de perfectionnement professionnel et d'égalité des chances d'accès à l'emploi de la province, se charge de l'essentiel des programmes officiels de formation professionnelle. Le ministère du Travail est responsable des programmes d'apprentissage et de la délivrance des certificats d'aptitude professionnelle,

likely to "fall through the cracks" of the existing educational system and to giving them access to the training and education they require to be productive. During 1987-88 expenditures in Nova Scotia on training exceeded $75 million and involved over 18,000 Nova Scotians in a variety of training programs.

Nova Scotia recently established its own Industrial Training and Employment Program involving the Department of Advanced Education and Job Training and the Department of Industry, Trade and Technology. The program is designed to create additional employment opportunities through structured training on the job. Its specific objectives are:

(a) to create additional employment opportunities for unskilled employees, primarily in the resource industry and small business sector;

(b) to help train new employees, thereby generating permanent employment opportunities; and

(c) to provide financial assistance to employers who are training employees on the job and are realizing low productivity during the initial employment period.

In Newfoundland and Labrador, responsibility for all education and training at the postsecondary level lies with the Department of Education. Almost all "further education and training of the labour force" occurs at least in part in postsecondary institutions. The department orchestrates the operation of the institutions in a large and diversified public postsecondary system, and also regulates the handful of privately owned postsecondary training institutions that operate in the province. It is responsible for the quality of training programs and instructors. It has developed a provincial attestation procedure for training programs offered by both public and private training institutions, and for training which occurs as a part of federal government labour market programming initiatives.

Training in the Private Sector

According to a CEIC survey, industry spent an estimated $1.1 billion on formal training in 1984-1985. (Formal training refers to both general and upgrading training carried out according to a structured plan and requiring an instructor). Only 25 percent of Canadian industrial firms provided training, and of those, only 28 percent received government financial assistance. Larger firms were more likely to provide training and to provide it for longer periods. The duration of training varied from less than two to more than

ainsi que de l'École manitobaine de formation pour la lutte contre les incendies, qui a divers programmes à l'intention des pompiers, du personnel des services de santé, du personnel hôtelier, des employés et travailleurs du secteur privé et des fonctionnaires.

Au Québec, c'est le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu qui est principalement responsable de l'établissement des politiques de la main-d'œuvre, de la gestion des programmes de formation de la main-d'œuvre, du développement de la formation en entreprise et de la coordination des réseaux scolaires des différentes régions pour assurer une meilleure réponse aux besoins des citoyens. Ce ministère est donc responsable de la gestion et du financement de la formation professionnelle et de la formation en entreprise. Les commissions scolaires organisent et dispensent des cours et des programmes d'études aux individus qui recherchent une formation donnant lieu à la sanction des études par le ministère de l'Éducation du Québec et qui, pour une raison quelconque, ne sont pas admis aux programmes parrainés par le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu. Cette formation, offerte gratuitement aux adultes qui recherchent des cours reconnus permettant d'augmenter leur scolarité ou leurs connaissances, débouche sur divers titres officiels (certificat, diplôme, etc.).

Pour améliorer la gestion des programmes de formation professionnelle, technique et technologique et la coordination des autres types de formation et d'enseignement, la Nouvelle-Écosse a récemment établi un réseau de collèges communautaires constitué à partir des écoles d'apprentissage, des instituts techniques et des centres de formation professionnelle des adultes qui existent déjà. Leur mandat va être élargi pour qu'ils puissent dispenser des programmes dans les domaines suivants : perfectionnement, métiers, arts appliqués, technologie, cours d'intérêt personnel, formation permanente et autres cours non universitaires. Pour répondre aux besoins locaux, les collèges auront des cours adaptés aux employeurs de la région et mettront leurs locaux à la disposition de groupes et d'organismes à but non lucratif pour qu'ils puissent présenter des cours intéressant certains secteurs de la population. Il sera plus facile, avec ce nouveau système, de répondre aux besoins des personnes que le système actuel a tendance à «passer à travers les mailles» et de leur donner accès à la formation dont elles ont besoin pour être productives. En 1987-1988, la Nouvelle-Écosse a dépensé plus de 75 millions de dollars au titre de ses divers programmes de formation, qui ont été suivis par plus de 18 000 citoyens de la province.

La Nouvelle-Écosse a récemment mis en place son propre programme de formation professionnelle et d'emploi avec la collaboration de son ministère de l'Enseignement supérieur

52 weeks, with the largest category 2 to 6 weeks (38%). The "under two and over 52 weeks" category accounted for another 34 percent of training in industry. One-third of the training reported occurred in the professional/technical or managerial occupations. Training was used by firms in part to respond to technological change. Establishments in the manufacturing sector had the highest (37%) incidence of training. The majority of firms spent less than $15,000 on training programs in 1984, likely reflecting the large proportion of small firms included in the survey. When number of employees was considered, small firms spent more per trainee than did larger firms.

Studies have indicated that training rates are highest in the finance, insurance and real estate, manufacturing, and mining sectors, partly as a result of the impact of technology on production processes and office procedures. Correspondingly, industrial training in Canada is more prevalent among professional/technical, managerial, clerical, sales, and certain skilled trade (e.g., fabricating) occupations. Many recent studies and government inquiries have concluded that the private sector does not invest enough in the development of its employees (including formal on-the-job training, paid educational leave, apprenticeship training and tuition assistance).

Private trade schools are becoming much more prominent. The perception among those in postsecondary education is that these schools, many offering courses in the computer field, are dramatically increasing their market share. A 1988 industry profile, Commercial Education and Training Services, estimated the number of trade/vocational schools and licensed private business schools in Canada at 900. More than three-quarters of these are private training institutes, and the rest are correspondence schools. During 1986-87, these schools reported a total enrolment of 188,000. Figures from some provinces indicate a marked increase in the number and enrolments of private vocational schools. In Ontario, the number rose from 147 to 165 between 1977 and 1987, and student enrolment increased from 20,000 to 50,000 during the same period. In British Columbia, private vocational school numbers increased from 120 in 1977 to 430 in 1988-89. In that year there were 55,000 students in private vocational schools compared to 19,000 in 1977. They receive training in such diverse subjects as computers, hairdressing, bartending, bookkeeping, trades, fashion design, travel, etc. Prince Edward Island reported a fourfold increase in the number of registered private trade schools from 1983 to 1986. Arrangements for the provision of all public educational/ training services are entirely under the jurisdiction of the provinces and territories. Private-sector institutions may

et de la Formation professionnelle et de son ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie. Il s'agit d'un programme d'amélioration des perspectives d'emploi au moyen d'une formation en cours d'emploi structurée. Ses objectifs sont les suivants :

(a) améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs non spécialisés, particulièrement dans le secteur primaire et dans celui de la petite entreprise;

(b) aider à former les nouveaux employés de façon à ouvrir des chances d'emplois permanents; et

(c) subventionner les employeurs qui forment leurs employés sur le lieu de travail et dont la productivité est faible pendant la période initiale d'emploi.

Dans la province de Terre-Neuve et du Labrador, c'est le ministère de l'Éducation qui est responsable de tous les aspects de l'enseignement et de la formation au niveau postsecondaire. Les activités de «formation complémentaire de la main-d'œuvre» se déroulent presque toutes, au moins en partie, dans des établissements postsecondaires. Le ministère orchestre la marche de ces établissements au sein d'un système postsecondaire étendu et diversifié et réglemente aussi les quelques établissements postsecondaires privés de la province. Il est responsable de la qualité des programmes de formation et des instructeurs. Il a mis en place un mécanisme provincial de certification des programmes de formation dispensés dans les établissements publics et privés, qui s'étend aussi à la formation dispensée dans le cadre des initiatives fédérales sur le marché de l'emploi.

Formation dans le secteur privé

D'après une enquête de la CEIC, le secteur privé a consacré quelque 1,1 milliard de dollars à la formation organisée (formation organisée s'entend de programmes de formation générale et de perfectionnement suivant un plan structuré et exigeant un instructeur) en 1984-1985. Vingt-cinq pour cent seulement des entreprises canadiennes ont eu des programmes de formation et, de celles-ci, 28 % seulement ont été subventionnées par le gouvernement. Plus les entreprises sont grosses, plus elles ont de chances d'avoir des programmes de formation et plus ces programmes dureront longtemps. La formation peut durer de moins de deux à plus de 52 semaines, la majorité (38 %) durant entre 2 et 6 semaines. La catégorie «moins de 2 et plus de 52 semaines» représentait un autre 34 % de la formation dans le secteur privé. Un tiers de la formation vise les occupants des postes professionnels et techniques et des postes de direction. C'est en partie pour faire face au changement technologique

offer educational and/or training programs as long as they meet whatever criteria the province or territory has established.

This surge in numbers of private schools, caused to some extent by shifts in federal funds through the Canadian Jobs Strategy, is causing provincial governments to undertake reviews and update legislation and regulations governing the operation of private trade schools in their jurisdictions. Many of these schools are perceived as duplicating subject matter covered by public institutions, leading some policy makers to question the overlaps and what they see as the questionable quality of private training while others argue that it provides a more "market-driven" and responsive system.

Few data are available on the volume of training done by unions, community groups and professional associations. One estimate indicates $15 to $20 million a year is spent by trade unions to educate their members, of which $5 million is provided by the federal government through Labour Canada. Many unions, either jointly with employers or independently, operate training centres for workers. These are prevalent in the construction and metal fabrication trades for apprenticeship training and journeyman upgrading. Labour collectives, such as provincial and national federations of labour, offer Labour Education programs and other forms of development for union officials.

Trade and professional associations are becoming more active in identifying and addressing their members' training needs. This trend is manifested in associations delivering and financing their own training and collaborating with public institutions to upgrade their members' staffs. Often with the assistance of government funding, community organizations and non-profit social service agencies also deliver training for special target groups in conjunction with public institutions.

The Adult Training Survey

Another view of patterns in the recurrent education and training of the labour force is provided by an analysis of the Statistics Canada Adult Training Survey, administered to a sample of adults across Canada in January 1986. The survey measured educational activities undertaken by persons who had been part of the labour force for at least one year, were between the age of 18 and 65, and undertook education or training programs, courses or instruction for clearly job-related reasons during 1985. Three categories of

BEST COPY AVAILABLE

que les entreprises ont recours à la formation. Les industries de transformation sont celles qui ont la plus forte incidence (37 %) de programmes de formation. La majorité des entreprises ont dépensé moins de 15 000 dollars pour leurs programmes de formation en 1984. Ce chiffre est vraisemblablement attribuable à la forte proportion des petites entreprises dans l'enquête. Si on tient compte du nombre d'employés, les petites entreprises dépensent plus par personne formée que les grosses entreprises.

Selon diverses études, les activités de formation sont les plus fortes dans le secteur des finances, des assurances, de l'immobilier, des industries de transformation et des mines, partiellement en raison de l'impact de la technologie sur les processus de production et sur le travail de bureau. Pour les mêmes raisons, la formation professionnelle touche plus la main-d'œuvre professionnelle et technique, les cadres, le personnel de bureau, les vendeurs et certains métiers spécialisés (produits de fabrication). Beaucoup d'enquêtes gouvernementales et d'études récentes ont conclu que le secteur privé ne consacre pas assez d'argent à la formation de ses employés (pour la formation en entreprise, les congés d'études payés, les stages d'apprentissage et les bourses de scolarité, entre autres).

Les écoles de métier privées gagnent en proéminence. L'impression des responsables du secteur postsecondaire est que ces écoles, dont beaucoup offrent des cours en informatique, sont en train d'étendre de façon spectaculaire leur part du marché. Un numéro de 1988 de Profil de l'industrie intitulé Services commerciaux d'enseignement et de formation estime à 900 le nombre des écoles de métiers et des écoles privées accréditées. Plus des trois quarts de ces écoles sont des instituts privés de formation, le reste étant des écoles par correspondance. En 1986-1987, ces établissements ont rapporté un total de 188 000 inscriptions. On constate dans certaines provinces une nette augmentation du nombre et des effectifs des écoles professionnelles privées. En Ontario, elles sont passées de 147 à 165 entre 1977 et 1987, et les inscriptions de 20 000 à 50 000. En Colombie-Britannique, le nombre des écoles privées est passé de 120 en 1977 à 430 en 1988-1989. Il y avait 55 000 étudiants cette année-là dans les écoles privées, contre 19 000 en 1977. La formation dispensée couvrait des matières très diverses : ordinateurs, coiffure, service du bar, comptabilité, métiers manuels, mode, tourisme, etc. L'Île-du-Prince-Édouard signale que le nombre de ses écoles privées enregistrées a quadruplé entre 1983 et 1986. Les services publics d'enseignement et de formation sont entièrement du ressort des provinces et territoires. Les établissements privés peuvent offrir des programmes à condition de remplir les critères établis par la province ou le territoire.

training were identified:

(a) full-time training of four weeks' duration or longer provided by employers;

(b) full-time training of four weeks' duration or longer provided by educational institutions, unions or professional associations;

(c) part-time training, including short-term, full-time training, defined as less than four weeks.

The survey revealed that part-time and short-term training were by far the most prevalent forms (72.8 percent of participants), followed by full-time other than employer (24.4 percent). Full-time training offered by employers accounted for only 2.8 percent of the total. The estimated total annual training investment of adult Canadians was 385,000 person-years -- or almost 4 percent of the time devoted by Canadians each year to gainful employment.

Full-time training not organized by employers was delivered most frequently by colleges or universities, and to a much lesser extent by vocational/trade schools, private/commercial schools, and unions or professional organizations. Part-time and short-term full-time training was provided most often by employers, followed by colleges/technical institutes, universities, unions or professional organizations, and private/commercial or vocational/trade schools. Employers' investment in male employees substantially exceeded their investment in females (Morrison and Rubenson, 1989).

Adaptation of Programs for Adult Learners

Canada's public institutions are designed primarily to meet the educational needs of youth. However, the increasing importance attached to adult education, which in many cases means retraining, is gradually changing the emphasis being placed on the provision of services to various clienteles. Demand is growing for programs to be offered at times which meet the needs of full-time workers. Over the years, a "parallel system" has evolved that caters to a wide range of adult learners with their own multi-faceted needs. For the most part, however, this system exists as an offshoot of the established public system of schools, colleges and universities.

The provision of training to meet the needs of adult learners with low levels of academic competencies presents the education/training community with its most serious

BEST COPY AVAILABLE

Cette multiplication des écoles privées, attribuable en partie à une redistribution des subventions fédérales dans le contexte de la Planification de l'emploi, pousse les provinces à entreprendre des études et à réviser les lois et règlements régissant leurs écoles professionnelles privées. On a souvent l'impression que ces écoles enseignent les mêmes matières que les établissements publics, ce qui incite certains décideurs à remettre en cause ces chevauchements et la qualité qu'ils jugent douteuse de l'enseignement privé, tandis que d'autres avancent que ces écoles forment un système guidé par le marché et plus sensible à ses besoins.

On ne dispose guère de données sur l'importance de la formation dispensée par les syndicats, les groupes communautaires et les associations professionnelles. Selon une étude, les syndicats consacreraient à la formation de leurs membres quelque 15 à 20 millions de dollars, sur lesquels cinq millions viendraient du gouvernement fédéral, par l'entremise de Travail Canada. Beaucoup de syndicats ont des centres de formation pour les travailleurs, qu'ils administrent indépendamment ou avec l'employeur. Ceci est particulièrement vrai des programmes d'apprentissage et de perfectionnement dans les métiers de la construction et de l'usinage des métaux. Les unions de travailleurs comme les fédérations provinciales et nationales du travail, ont des programmes d'éducation syndicale et diverses autres formes de perfectionnement pour les cadres syndicaux.

Les corporations professionnelles cherchent de plus en plus activement à déterminer, pour y répondre, les besoins de leurs membres en matière de formation. Ceci est manifeste dans le cas des associations qui financent et dispensent elles-mêmes leurs programmes de formation et qui collaborent avec les institutions publiques en ce qui concerne les programmes de perfectionnement des employés de leurs membres. Les organismes communautaires et les agences sociales à but non lucratif dispensent également, souvent avec l'aide financière des pouvoirs publics, des programmes de formation organisés avec le concours des établissements publics pour certains groupes spéciaux.

L'Enquête sur la formation des adultes

On obtient une autre perspective de l'évolution de la formation permanente de la main-d'œuvre en analysant l'Enquête sur la formation des adultes réalisée par Statistique Canada. Cette enquête, administrée en janvier 1986 à un échantillon d'adultes pris dans toutes les régions du Canada, mesurait les activités scolaires de personnes ayant entre 18 et 65 ans qui avaient été sur le marché du travail pendant au moins un an et qui avaient suivi en 1985 des programmes, des cours ou autres formes

challenge. Many of the difficulties faced by individuals, industry and society arise from the presence in the labour force of early school leavers whose language and number skills are poorly developed. Efforts are being made to develop curricula appropriate to the needs of the non-academic student, and a broad variety of programs to combat adult illiteracy have been instituted across Canada.

The teaching of adults with limited learning abilities presents formidable challenges to the ingenuity, understanding and patience of curriculum designers, textbook authors and teachers. As the report of the High School Review Panel of Manitoba, Challenges and Changes commented, adults must be treated with the respect that their maturity warrants despite their academic shortcomings.

Adult learners, the report observes, face considerable stress in coping with both academic and non-academic pressures. Partly as a result, they make several unique demands on teachers: they demand measurable results, they expect learning to serve their needs explicitly and directly, and they expect teachers to respect their maturity and even learn from the adult student's prior experiences. Finally, adult learners often expect to influence what and how teachers teach. While teachers are valued for their expertise and commitment, their adult students think learning should be as efficient as possible, at least as judged from the student's point of view.

The availability of "distance education" provides adults with access to a wide range of learning opportunities at various levels of the education system. For example, British Columbia's Knowledge Network offers college and university programs of study by means of programmed learning texts, television broadcasts and face-to-face meetings with course instructors. Athabasca University was established by Alberta to ensure that people living in remote parts of the province could continue their education to the postsecondary level. In support of current initiatives to increase accessibility, Saskatchewan is developing a complementary distance education strategy under the guidance of the Saskatchewan Communications Advanced Network (SCAN). Operating within a $20M budget over the next five years, SCAN is scheduled to begin broadcasting in January 1990 and will provide greater access to education and training opportunities for Saskatchewan residents living outside major urban centres. TVOntario broadcasts a wide spectrum of educational programs designed to enhance career opportunities. Quebec has an elaborate educational broadcast network that covers the province. In addition, many universities and colleges broadcast entire programs for which degree or diploma credit is given. Thus, upgrading of

d'instruction pour des raisons clairement professionnelles. Trois catégories de formation étaient définies :

(a) formation à temps plein de quatre semaines ou plus dispensée par les soins de l'employeur;

(b) formation à temps plein de quatre semaines ou plus dispensée par un établissement d'enseignement, un syndicat ou une association professionnelle;

(c) formation à temps partiel, y compris la formation courte à temps plein, définie comme durant moins de quatre semaines.

L'enquête a permis de voir que la formation à temps partiel et la formation courte sont de loin la forme dominante (72,8 % des participants), suivie par la formation à temps plein non dispensée par l'employeur (24,4 %). La formation à temps plein dispensée par l'employeur ne représentait que 2,8 % du total. L'investissement annuel total des Canadiens adultes au titre de la formation était estimé à 385 000 années-personnes -- soit près de 4 % du temps consacré chaque année par les Canadiens à un emploi rémunéré.

La formation non dispensée par l'employeur l'a été le plus fréquemment par des collèges ou des universités et, dans une moindre mesure, par des écoles professionnelles ou de métier, des écoles commerciales ou privées et des syndicats ou des associations professionnelles. La formation à temps partiel et la formation courte ont surtout été dispensées par l'employeur, suivi par les collèges et les instituts techniques, les universités, les syndicats ou les organismes professionnels, les écoles commerciales ou privées et les écoles professionnelles ou de métier. L'investissement des employeurs au titre de leur personnel masculin était substantiellement supérieur à celui qu'ils faisaient pour leur personnel féminin (Morrison et Rubenson, 1989).

Adaptation des programmes aux apprenants adultes

Les établissements publics du Canada sont conçus principalement pour répondre aux besoins éducatifs des jeunes. Cependant, l'importance accordée à l'éducation des adultes (souvent synonyme de recyclage) est lentement en train de produire un glissement de priorités dans les services offerts aux diverses clientèles. Il y a une demande de plus en plus forte pour les programmes qui correspondent aux horaires des personnes qui travaillent à temps plein. Avec les années, un «système parallèle» a vu le jour qui cherche à répondre aux besoins très divers de toute une gamme d'apprenants adultes. Pour l'essentiel, toutefois, ce

qualifications is readily available to members of the labour force who reside in areas too far removed from postsecondary establishments to make attendance feasible.

B. PARTICIPATION IN FURTHER EDUCATION AND TRAINING

Several important trends have evolved in the participation by adults in both formal and non-formal further education and training. In discussion of these trends, a distinction must be made between adult education, defined as all organized activities, from job-related training to hobby classes, taken outside a full-time program, and adult training, which excludes interest courses and strictly academic studies. The information in this section has been drawn principally from two surveys conducted by Statistics Canada, one on adult education and another on training. Although the definition of adult education is considerably broader than the definition of further education and training used in the present report, the trends observed in both surveys were similar in many respects.

Participation in Adult Education

The Secretary of State and Statistics Canada conducted **A Survey of Adult Education in Canada** during 1983. The survey found that 19% of adults not attending full-time educational programs participated in at least one adult education course in 1983. Women had a participation rate of 21% compared to 17% for men. The participation rate ranged from 5% for those with less than a grade 9 education to 41% for those with university degrees. Adults in white-collar occupations - particularly in managerial, administrative, professional and technical jobs - had twice the participation rate as blue-collar workers (33% versus 16%). Job-related training was most popular; personal development courses ranked second, followed by "hobby" courses and academic instruction.

Forty-one percent of all courses were job-related. The proportion of adult men participating in job-related training was much higher (56%) than the proportion of women (28%). More than one-third of men had their courses paid for by their employers, compared to 14% of women. Eighteen percent of all courses and 42% of all job-related courses were provided by employers. Both men and women participated more in business and computer-related courses; women took courses in more traditional female occupations (language, health, education, typing), while men participated more in vocational subjects (trades, sales, engineering)

système n'est qu'un rameau du système public établi des écoles, collèges et universités.

La mise en place de programmes de formation adaptés aux besoins d'apprenants adultes dont le niveau d'instruction est faible constitue le problème le plus difficile que les responsables de l'éducation et de la formation aient à résoudre. Les difficultés rencontrées par les particuliers, les entreprises et la société sont souvent attribuables à la présence au sein de la main-d'œuvre de personnes ayant quitté tôt l'école et dont les compétences linguistiques et arithmétiques sont mal développées. Des efforts sont faits pour élaborer des programmes d'études adaptés aux besoins des apprenants ne venant pas de la filière scolaire et une multitude de programmes consacrés à la lutte contre l'analphabétisme chez les adultes ont été mis en place dans tout le Canada.

Enseigner à des adultes aux capacités d'apprentissage limitées exige d'extraordinaires efforts d'ingéniosité, de compréhension et de patience de la part des personnes qui conçoivent les programmes d'études, des auteurs de manuels et des enseignants. Comme l'observe le rapport Challenge and Change du Comité chargé de l'étude du secondaire du Manitoba, les adultes doivent être traités avec le respect que leur maturité impose, quelles que soient les lacunes de leur instruction.

Les pressions de la vie quotidienne, couplées à celles de leurs études, sont une source de tension considérable pour les apprenants adultes, remarque-t-on dans ce rapport. C'est en partie pour cela que leurs attentes sont différentes en ce qui concerne les enseignants : ils veulent des résultats mesurables, ce qu'ils apprennent doit répondre explicitement et directement à leurs besoins et ils veulent que les enseignants respectent leur maturité et apprennent même de leur expérience. Enfin, les apprenants adultes veulent souvent influer sur le contenu et le «comment» de ce qu'on leur enseigne. Les apprenants adultes respectent l'expertise et le dévouement de leurs enseignants, mais ils veulent aussi apprendre de la façon la plus efficace possible, du moins de leur point de vue.

Avec l'«enseignement à distance», les adultes ont accès à toute une gamme de possibilités d'apprentissage à divers niveaux du système. Le Knowledge Network de Colombie-Britannique, par exemple, offre des programmes de collège et d'université au moyen de textes d'enseignement programmé, d'émissions télévisées et de rencontres avec des enseignants. L'Alberta a créé l'Université Athabasca pour que les résidents des régions éloignées de la province puissent continuer leurs études après le secondaire. Dans le cadre de ses efforts actuel pour augmenter l'accessibilité, la Saskatchewan est en train de mettre au point une stratégie

Two-fifths of all adult education courses were delivered by public educational institutions, while employers provided 18 percent. For job-related training, 42 percent of the courses were offered by employers, 32 percent by public institutions and 15 percent by unions/professional associations. Voluntary organizations delivered mainly personal development hobby/craft/recreation courses, while universities delivered 9 percent and 40 percent of all job-related and academic courses, respectively.

Educational attainment and age were the strongest predictors of participation in job-related training. Participation rates varied from 3 percent for those with only elementary education to 28 percent for those with university education. Adults between 25 and 34 years were almost twice as likely as those between 45 and 54 to participate in short-term training. If these two indicators are combined, the difference is even more startling. The participation rate moved from 0.27 percent for 35-44-year-olds with only elementary schooling to 7.4 percent for 21 to 24-year-olds with a college or some post-secondary education. A later Statistics Canada report concluded that full-time workers in groups considered the hardest to reach through training courses (notably older workers and the less educated) were more likely to take employer-offered courses than those provided by colleges, universities or other organizations. (Picot, 1986) This suggests that strategies for training the hard-to-reach worker will be more successful if tied to the workplace.

College enrolments increased rapidly in Canada from 1970 to 1980. The total college full-time and part-time enrolment in 1984-85 amounted to 3.8 percent of the Canadian labour force. Growth in full-time enrolment has levelled off since 1984, while part-time enrolment has grown more rapidly. Women's participation in college education has grown faster than that of men. They now make up 51 percent of total college full-time enrolment, and an even greater portion of part-time students (59 percent).

Enrolment in apprenticeship, pre-employment, adult basic education and English language training totalled about 182,500 in 1982-83, the latest year for which figures are available. Of these, apprenticeship and pre-employment programs accounted for 13 percent each of total college enrolment, while academic upgrading and English language training represented 3 percent and 6 percent respectively.

complémentaire de l'enseignement à distance sous l'égide du Saskatchewan Communications Advanced Network (SCAN), qui a un budget de 20 millions de dollars sur cinq ans. SCAN doit commencer à diffuser en janvier 1990 et faciliter l'accès à l'enseignement et à la formation pour les personnes résidant hors des grandes agglomérations de la province. TVOntario diffuse un grand choix de programmes visant à améliorer les possibilités de carrière. Le Québec a un réseau de diffusion d'émissions scolaires très étendu qui couvre toute la province. En outre, beaucoup de collèges et d'universités diffusent intégralement des programmes de diplôme et des cours à crédit. Les gens qui résident à des distances trop grandes des établissements postsecondaires pour pouvoir y suivre des cours ont donc diverses options pour améliorer leurs qualifications.

B. PARTICIPATION À LA FORMATION COMPLÉMENTAIRE

Plusieurs tendances importantes ont émergé en ce qui concerne la participation des adultes aux programmes structurés ou non de formation complémentaire. Il faut faire la distinction à ce sujet entre l'éducation des adultes, qui comprend toutes les activités organisées – de la formation professionnelle aux cours d'intérêt personnel – qui n'entrent pas dans le cadre d'un programme à temps plein, de la formation des adultes, qui exclut les hobbies et les études strictement scolaires et universitaires. Les renseignements qui suivent viennent essentiellement de deux enquêtes réalisées par Statistique Canada, la première sur l'éducation des adultes, la seconde sur la formation. La définition de l'éducation des adultes est beaucoup plus large que la définition utilisée ici pour la formation complémentaire, mais les tendances observées dans les deux enquêtes sont comparables à bien des égards.

Participation à l'éducation des adultes

Le Secrétariat d'État et Statistique Canada ont fait une Enquête sur l'éducation des adultes au Canada en 1983. Elle révèle que 19 % des adultes qui ne font pas des études à temps plein avaient suivi au moins un cours pour adultes en 1983. Le taux de participation était de 21 % chez les femmes, contre 17 % chez les hommes; il allait par ailleurs de 5 % pour ceux qui n'avaient pas dépassé la 9e année à 41 % pour les détenteurs de diplômes universitaires. Le taux de participation de la main-d'œuvre de bureau (surtout les cadres, le personnel administratif, les postes techniques et professionnels) était deux fois plus élevé que celui de la main-d'œuvre manuelle (33 % contre 16 %). Les cours axés sur les emplois étaient les plus courus, suivis par les programmes de développement personnel, les «hobbies» et la formation générale venant en troisième place.

Participation in Federally-Sponsored Training Programs

In 1984-85 - the most recent period for which figures are available - 259,000 persons participated in federal training programs. Institutional training accounted for 83 percent of all trainees, while the rest participated in industrial training. Of the former, 37 percent participated in skill training and 30 percent were in apprenticeship training. A majority of the balance of institutional trainees were in language and adult basic education courses. Over four-fifths of all full-time trainees in federally-sponsored institutional training completed the programs in which they were enrolled. The highest completion rates were in apprenticeship and skill training, while the lowest were in Basic Training for Skill Development and Job Readiness Training programs.

Consistent with the growth in part-time studies, the proportion of part-time learners to total trainees in CEIC-sponsored institutional training increased from 15.9 percent in 1980-81 to 24.4 percent in 1984-85.

Finally, the proportion of both CEIC-sponsored institutional and industrial training directed at individuals with less than twelve years of schooling has dropped: from 67 percent of total trainees in 1980-81 to 58 percent in 1984-85 for institutional-based training; and from 50 percent to 39 percent for employer-based training over the same period.

The most recent, comprehensive and detailed portrayal of adult participation in further education and training emerged from the Adult Training Survey referred to earlier. Conducted for Employment and Immigration Canada, the survey focussed on employment-related activities as opposed to those undertaken out of personal interest or for academic credit.

The survey showed that 1.3 million adults took part-time training courses in 1985, and that another 570,000 were enrolled in full-time programs. Statistics Canada considered the analysis of the data on part-time enrolments more reliable than that for full-time students, whose numbers were smaller. For this reason, and because part-time students clearly fall within our definition of further education and training, this section deals primarily with them. The following information is excerpted from an article summarizing the survey results (Devereaux and Higgins, 1988).

More than 8 percent of the population aged 17-65 took part-time courses. The participants are described below in terms

Quarante et un pour cent des cours sont à vocation professionnelle. Il y a beaucoup plus d'hommes (56 %) que de femmes (28 %) dans les programmes de formation professionnelle. L'employeur paie les cours dans plus d'un tiers des cas pour les hommes, contre 14 % pour les femmes. Dix-huit pour cent de tous les cours et 42 % de tous les cours liés à l'emploi sont assurés par l'employeur. Les cours d'études commerciales et d'informatique sont suivis par les hommes et les femmes; les femmes vont plus dans les cours liés aux métiers traditionnellement féminins (langues, santé, éducation, dactylographie), alors que les hommes sont plus attirés par les carrières professionnelles (métiers manuels, ventes, génie).

Les deux cinquièmes des cours d'éducation des adultes ont été fournis par des établissements publics et 18 % par les employeurs. Les employeurs ont assuré 42 % des cours ayant trait au travail, les établissements d'enseignement 32 %, les syndicats et les associations professionnelles 15 %. Les organismes bénévoles ont surtout dispensé des cours récréatifs, d'artisanat et d'enrichissement personnel, les universités 9 % et 40 % des cours ayant trait au travail et des cours de formation générale respectivement.

Le niveau d'instruction et l'âge étaient les facteurs les plus solides de prévision pour la formation ayant trait au travail. Les taux de participation allaient de 3 % pour ceux qui n'avaient pas dépassé le primaire à 28 % pour les personnes ayant fait des études universitaires. Les adultes de 25 à 34 ans avaient deux fois plus de chances que ceux de 45 à 54 ans de suivre une formation courte. On obtient des résultats encore plus frappants en combinant les deux facteurs : les taux de participation allaient de 0,27 % pour les 35-44 ans n'ayant pas dépassé le primaire à 7,4 % pour les 21-24 ans ayant fait des études collégiales ou postuniversitaires. Selon une étude plus récente de Statistique Canada (Picot, 1986), les travailleurs à temps plein des groupes considérés comme les plus difficiles à atteindre (notamment les travailleurs âgés et ceux dont le niveau d'instruction est faible) ont plus tendance à suivre les cours offerts par l'employeur que les cours des collèges, des universités ou d'autres organismes. Il semblerait donc que les stratégies de formation des travailleurs difficiles à atteindre auront plus de succès si elles sont liées au lieu de travail.

Entre 1970 et 1980, l'effectif des collèges a augmenté rapidement au Canada. L'effectif total des étudiants à temps plein et à temps partiel des collèges était égal à 3,8 % du total de la main-d'œuvre canadienne en 1984-1985. Les inscriptions à temps plein se sont stabilisées depuis 1984, mais la croissance de l'effectif à temps partiel s'est accélérée. Les inscriptions dans les collèges ont augmenté

of age, sex, labour market status, branch of employment, skill level, and size of enterprise where employed.

People aged 25-44 were the most likely to enroll in part-time training courses. In 1985, 12% of 25-34-year-olds and 10 percent of 35-44-year-olds took at least one such course. Participation in training was much less common among younger and older age groups. For instance, only 6 percent of people aged 17-24 or 45-54 took a part-time training course, while the figure was just 2 percent for 55-65-year-olds.

At most ages, men were more likely than women to take a training course. Among 25-34-year-olds, for example, 13 percent of men and 11 percent of women took a course, while for those aged 35-44, the participation rate was 11 percent for men and 9 percent for women. The exception to this pattern occurred in the 17-24 aged group where 8 percent of women compared with 5 percent of men took at least one part-time course.

Married men, single women

There was also a contrast between the part-time training activity of men and women depending on their marital status. In 1985, 10 percent of married men, compared with 7 percent of separated/divorced men and 6 percent of those who were single, took a course. The trend for women was just the reverse. Close to 10% of both single and separated/divorced women participated in a training program, compared with only 7% of married women.

These tendencies are related to the fact that married men are more likely than men in other marital categories to be in the labour force, while the opposite is the case for women. Since training, by definition, is undertaken for job-related reasons, training rates are highest among married men and lowest for married women.

Because training is work-related, participation rates were highest among people who were employed, especially those with full-time jobs. In 1985, almost 12% of full-time workers enrolled in a part-time training course. In comparison, the figure dropped to 8 percent for part-time workers,

plus rapidement pour les femmes que pour les hommes. Elles comptent désormais pour 51 % de l'effectif à plein temps et 59 % de l'effectif à temps partiel des collèges.

Les programmes d'apprentissage, de pré-emploi, de formation de base des adultes et d'anglais ont eu quelque 182 500 inscriptions en 1982-1983, qui est la dernière année pour laquelle on dispose de statistiques. L'apprentissage et le pré-emploi comptaient chacun pour 13 % du total des inscriptions dans les collèges, contre 3 et 6 % respectivement pour les cours de perfectionnement général et les cours d'anglais.

Participation aux programmes de formation parrainés par le gouvernement fédéral

En 1984-1985 (l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles), 259 000 personnes ont suivi des programmes de formation fédéraux. Quatre-vingt-trois pour cent des stagiaires ont reçu leur formation en établissement, le reste l'a reçue en entreprise. Dans le premier groupe, 37 % ont suivi une formation spécialisée, 30 % des stages d'apprentissage. Les autres membres de ce groupe suivaient en majorité des cours de langue et des cours de base pour adultes. Plus des quatre cinquièmes des étudiants à temps plein des cours de formation en établissement parrainés par le gouvernement fédéral ont terminé les programmes auxquels ils s'étaient inscrits. L'apprentissage et la formation spécialisée ont les taux d'achèvement des études les plus hauts, les cours préparatoires à la formation professionnelle et les programmes de formation préparatoire à l'emploi les taux les plus bas.

Suivant la courbe de croissance des études à temps partiel, la proportion des étudiants à temps partiel sur l'ensemble des étudiants des programmes de formation en établissement parrainés par le CEIC est passée de 15,9 % en 1980-1981 à 24,4 % en 1984-1985.

Enfin, la proportion a baissé en ce qui concerne les programmes de formation en établissement et en entreprise parrainés par la CEIC visant les personnes ayant moins de 12 années de scolarité : de 67 % du total des inscrits en 1980-1981 à 58 % en 1984-1985 pour la formation en établissement et de 50 % à 39 % pour la formation en entreprise et pour la même période.

C'est l'Enquête sur l'éducation des adultes citée plus haut qui présente le tableau le plus récent, le plus complet et le plus détaillé de la participation des adultes à la formation complémentaire. Réalisée pour Emploi et Immigration Canada, cette enquête est centrée sur les activités liées à

6% for the unemployed, and just 2% for those not in the labour force.

A professional activity

Participation in part-time training was also closely related to occupation. People in white collar jobs, especially professional and technical positions, were more likely than other workers to take a course. Professional and technical personnel, however, are also more likely than those in other jobs to have a postsecondary education, which, as noted earlier, is associated with high participation rates in part-time training.

In 1985, 16 percent of people employed in professional and technical occupations took a part-time training course. This compared with 10% of those in clerical positions, 8% in sales, and 6% of blue collar workers.

Service sector higher

Training was more common among people employed in the service sector than among those working in goods-producing industries. In 1985, about 10% of service sector workers, compared with 7% of goods-producing employees, enrolled in a part-time training course.

Within the service sector, participation in part-time training was particularly high in non-commercial services such as education, health and welfare, and public administration, each of which has a high concentration of well-educated, professional personnel. In 1985, 14 percent of workers in these industries took at least one part-time training course. In contrast, only 8 percent of those employed in commercial services took a course.

People who are already relatively well-educated, who are working full-time, or who are employed in a professional or technical occupation are also the most likely to continue their education through part-time training. On the other hand, much smaller proportions of those with little formal education, who work in blue collar jobs,

l'emploi, par opposition à celles qui sont entreprises par intérêt personnel ou pour obtenir des crédits d'études.

L'Enquête montre que 1,3 million d'adultes étaient inscrits à des cours de formation à temps partiel en 1985 et 570 000 dans des programmes à temps plein. Statistique Canada a jugé que l'analyse des données sur les étudiants à temps partiel était plus fiable que celles sur les étudiants à temps plein en raison de la taille des échantillons. C'est pour cela, et parce que les étudiants à temps partiel rentrent clairement dans notre définition de la formation complémentaire, que cette partie traite principalement de ces derniers. Les renseignements qui suivent sont extraits d'un article résumant les résultats de cette enquête (Devereaux et Higgins, 1988).

Plus de 8 % des personnes âgées entre 17 et 65 ans ont suivi des cours à temps partiel. Elles sont analysées ci-après selon l'âge, le sexe, le statut d'emploi, le secteur d'activité, le niveau de formation et la taille des entreprises les employant.

Les personnes âgées de 25 à 44 ans sont les plus susceptibles de s'inscrire à des cours à temps partiel. En 1985, 12 % des personnes de 25 à 34 ans et 10 % des 35-44 ans ont suivi au moins un cours de ce genre. Les taux de participation à une activité de formation étaient beaucoup moins élevés chez les jeunes adultes (17-24 ans) et chez les personnes plus âgées (45-54 ans). Ainsi, seulement 6 % des personnes de l'un ou l'autre de ces deux groupes d'âge ont suivi un cours de formation à temps partiel, et ce taux n'était que de 2 % pour les adultes de 55 à 65 ans.

Pour la plupart des groupes d'âge, les hommes sont plus susceptibles de suivre un cours de formation que les femmes. Chez les personnes de 25 à 34 ans, par exemple, 13 % des hommes et 11 % des femmes ont suivi un cours, tandis que chez les 35-44 ans, le taux de participation était de 11 % pour les hommes et de 9 % pour les femmes. Enfin, c'était seulement chez les 17-24 ans que la proportion de femmes ayant suivi au moins un cours à temps partiel était supérieure à celle des hommes (8 % contre 5 %).

Hommes mariés, femmes célibataires

Un contraste a aussi été observé entre les activités de formation à temps partiel des hommes et des femmes selon leur état civil. En 1985, 10 % des hommes mariés ont suivi un cours, compa-

or who are unemployed or not in the labour force enroll in part-time courses.

People were more likely to enroll in part-time training if they already had a high level of formal education. In 1985, 18 percent of university graduates and 14 percent of college graduates took a course, compared with just 5 percent of those who had not gone beyond high school and fewer than 2 percent of people with less than Grade 9.

The likelihood of taking employer-sponsored courses increased with the size of the firm. Of course-takers working in firms with more than 500 employees, close to half (49 percent) participated in employer-sponsored programs: this compared with just 15 percent of course-takers employed in firms with fewer than 20 workers.

Target Groups

The Canadian Jobs Strategy directs special attention to four groups for training and employment purposes: women, Native peoples (Indian, Inuit, Métis), persons with disabilities, and visible minorities (ethnic groups readily distinguished from the majority).

A study of the participation in training by certain target groups was carried out by Statistics Canada for the 1983 year (Picot, 1986), focussing on women, the long-term unemployed, and the educationally disadvantaged. Although these categories are not identical with those of the CJS, they would include a large proportion of the same persons. The study covered participation by adults in training of almost any kind, offered by almost any organization. It examined two types of programs, short-term and full-time. Short-term training was offered by employers, colleges and universities, school boards, unions and professional associations, and averaged 84 hours in length (about three weeks of full-time attendance). Full-time training was offered in a school, college or university, and the entrants studied were adults coming from the labour force or the household sector.

Long-term unemployed persons were over-represented among the less well educated, the young, and those in less skilled occupations. The study found that they tended not to participate in short-term training; the participation rate of the long-term unemployed (9 percent) was about half of that of the full-time employed (17 percent). One reason for

rativement à 7 % des hommes séparés ou divorcés et à 6 % des célibataires. Chez les femmes, on constatait le phénomène inverse. En effet, près de 10 % des femmes célibataires et le même taux de femmes séparées ou divorcées se sont inscrites à un programme de formation, comparativement à seulement 7 % des femmes mariées.

Ces tendances sont liées au fait que les hommes mariés sont plus susceptibles de faire partie de la population active que ceux des autres catégories matrimoniales, tandis que chez les femmes, c'est le contraire. Étant donnée que, par définition, on suit des cours de formation pour des raisons professionnelles, les hommes mariés présentent les taux de participation les plus élevés et les femmes mariées, les plus faibles.

Comme la formation est liée au travail, on observait les taux de participation à la formation les plus élevés chez les personnes qui avaient un emploi, particulièrement celles qui en avaient un à temps plein. En 1985, près de 12 % des travailleurs à temps plein ont suivi un cours de formation à temps partiel, comparativement à seulement 8 % chez les travailleurs à temps partiel, à 6 % chez les chômeurs et à seulement 2 % chez les personnes ne faisant pas partie de la population active.

Une activité professionnelle

On a aussi établi un lien étroit entre la participation à la formation et la profession. Les cols blancs, particulièrement ceux qui exerçaient une profession libérale ou qui effectuaient un travail technique, étaienc plus susceptibles de suivre un cours que les autres travailleurs. Toutefois, les spécialistes et les techniciens étaient aussi plus susceptibles d'avoir fait des études postsecondaires que les autres et ce facteur, comme on l'a vu, a contribué à l'augmentation des taux de participation à la formation à temps partiel.

En 1985, 16 % des personnes qui exercent une profession libérale ou qui effectuent un travail technique ont suivi un cours de formation à temps partiel, alors que cette proportion était de 10 % pour les employés de domaine des ventes et de 6 % pour les cols bleus.

this disparity was that many short-term courses are provided by employers, to whom the unemployed lack access. Persons unemployed for a long time, taken as a whole, were more likely to enter a full-time education or training program; however, about half of the long-term unemployed belong to groups (largely the less-educated, older persons, and married women) who were very unlikely to enter full-time training. These participation rates suggest that training is not being used by all groups of the unemployed as a major source of labour market adjustment; those who do not take advantage of training opportunities represent approximately one-half of the unemployed.

Among adult women, the overall participation rate in short-term training programs (14 percent) equalled that of men. The entry rate of women into full-time training was slightly lower than the rate for men. The key variable was not gender but marital status; married women were much less likely to train than unmarried women with similar characteristics. Finally, women were under-represented in skilled training programs funded under the National Training Act in 1982-83.

As other studies have shown, the amount of formal schooling was the strongest predictor of participation in both short-term and full-time training. The rate in short-term training during 1983 varied from 3 percent of those with elementary education to 28 percent for university graduates. Persons with less than high school graduation, the group shown here to have low training rates in both short-term and full-time training, are not an insignificant group. They constitute approximately 30 percent of the labour force and almost one-half of the long-term unemployed. As a group, their participation in training of any kind is quite low compared with the more highly educated.

Improving Access to Further Education and Training

A number of programs have been instituted to broaden access to training of various disadvantaged groups. Since 1970, for example, the Manitoba Department of Education has developed, implemented, funded and/or operated a series of programs designed to provide access to postsecondary training and education for people who have had little hope of gaining access to such education or training, and little hope of success if admitted. The primary objective of the program is to increase the number and range of postsecondary education and training opportunities for these individuals and to do so under conditions which make it likely for them to succeed and find employment in their chosen profession or occupation. Since most students who drop out of training

Participation plus élevée dans le secteur des services

La proportion des gens qui participaient à un programme de formation était plus élevée dans le secteur des services que dans celui des biens. En 1985, environ 10 % des travailleurs du secteur des services se sont inscrits à un cours de formation à temps partiel, contre 7 % des travailleurs du secteur des biens.

Dans le secteur des services, le taux de participation à la formation à temps partiel était particulièrement élevé chez les travailleurs des services non commerciaux, comme l'enseignement, la santé, les services sociaux et l'administration publique (chacun de ces domaines regroupant des proportions importantes de personnes instruites et spécialisées). En 1985, 14 % des personnes travaillant dans ces domaines ont suivi au moins un cours de formation à temps partiel. En revanche, seulement 8 % des gens travaillant dans les services commerciaux en ont suivi un.

Les personnes qui ont déjà un niveau de scolarité relativement élevé, qui travaillent à temps plein, qui exercent une profession libérale ou qui effectuent un travail technique sont également les plus susceptibles d'étendre le champ de leurs connaissances en suivant des cours à temps partiel. Par contre, les personnes qui ont peu d'années d'études, qui ont un emploi de col bleu, qui sont en chômage ou qui ne font pas partie de la population active sont beaucoup moins nombreuses à s'inscrire à ce type de cours.

Les gens sont plus susceptibles de s'inscrire à un programme de formation à temps partiel s'ils ont déjà un niveau de scolarité élevé. En 1985, 18 % des diplômés de collèges ont suivi un cours, alors que le taux glissait à seulement 5 % chez les personnes n'ayant pas poursuivi d'études au-delà du secondaire et à moins de 2 % pour les personnes n'ayant pas terminé la 9e année.

La probabilité de se voir offrir des cours parrainés par l'employeur augmentait avec la taille de l'entreprise. De tous les gens qui ont suivi un cours et qui travaillaient dans une entreprise de plus de 500 employés, près de la moitié (49 %) l'ont fait dans le cadre d'un programme financé par l'employeur, contre 15 % seulement chez les personnes qui travaillaient dans une entreprise de moins de 20 employés.

programs do so for "personal reasons", the provision of personal support and counselling is of paramount importance.

Rates of successful completion of the Manitoba Access program vary from approximately 50 to 85 percent. These figures are in most cases significantly higher than the retention rates for regular students in postsecondary institutions in the same disciplines. Eighty-seven percent of graduates are currently employed full- or part-time or are continuing their education. Demand for places in the programs exceeds supply by approximately 7 to 1. The programs have contributed to the gradual breaking of the cycle of underdevelopment by providing role models; this has had a noticeable effect on the level of expectation and commitment of the young. The programs have not received wide mainstream acceptance at the delivering institutions, despite their records of success. A high level of government commitment continues to be necessary to ensure their continuation.

C. FINANCING OF FURTHER EDUCATION AND TRAINING ARRANGEMENTS

Since the bulk of further education is provided by public institutions, the capital costs and many of the operating costs associated with its provision are paid by provincial/territorial governments. Most students enrolled in the programs offered at all levels of the educational system usually pay tuition fees designed to recover the basic costs of instruction. However, a variety of financial assistance is available for workers who are asked to take courses by their employers or by the government agencies trying to remedy the academic and skills deficiencies of persons seeking employment.

There are significant numbers of immigrants who require language instruction; this is paid for by the government. Unemployed persons who lack the skills required in jobs for which there are vacancies in the immediate area have their training courses paid for under government programs. Some employers pay the entire costs of upgrading programs undertaken by their staffs, others pay some portion only.

It is probably accurate to conclude that where the employer allows time off for education/training, no matter who pays the tuition, the lost production costs are usually born by the employer.

In cases where closures of large manufacturing plants result in substantial unemployment, agreements are frequently negotiated that make due allowance for the impact on the workers, and provide for needed retraining programs.

Les groupes cibles

En matière de formation et de travail, le programme de Planification de l'emploi prête une attention particulière à quatre groupes : les femmes, les autochtones (Indiens, Inuit et métis), les handicapés et les minorités visibles (les groupes ethniques qu'il est facile de distinguer de la majorité).

Statistique Canada avait effectué (Picot, 1986) une étude de la participation de certains groupes aux activités de formation pendant l'année 1983, particulièrement en ce qui concerne les femmes, les chômeurs chroniques et les personnes faiblement instruites. Ces catégories ne sont pas les mêmes que celles du programme de Planification de l'emploi, mais il y a un chevauchement important. L'étude traitait de la participation des adultes à pratiquement tous les genres de formation, de presque toutes les sources possibles. Elle couvrait deux types de programmes, les programmes courts et les programmes à temps plein. La formation courte était une formation d'une durée moyenne de 84 heures (environ trois semaines de cours à temps plein) dispensée par les employeurs, les collèges et les universités, les commissions scolaires, les syndicats ou les associations professionnelles. La formation à temps plein était une formation dispensée par des écoles, des collèges ou des universités, les sujets de l'étude étant des adultes faisant partie de la population active ou venant du milieu familial.

Il y avait beaucoup plus de chômeurs chroniques parmi les personnes faiblement instruites, les jeunes et les travailleurs non spécialisés. L'étude montre qu'ils ont tendance à être absents des formations courtes : leur taux de participation est à peu près deux fois plus faible (9 %) que celui des personnes travaillant à temps plein (17 %). Une des raisons de cet état de fait est que les formations courtes sont souvent offertes par l'employeur, ce qui écarte évidemment les chômeurs. Globalement, les chômeurs chroniques avaient plus de chances de s'inscrire à des programmes d'études ou de formation à temps plein; toutefois, près de la moitié des chômeurs chroniques appartiennent à des groupes (essentiellement les faiblement instruits, les personnes âgées et les femmes mariées) qui n'ont guère de chances de suivre une formation à temps plein. Ces taux de participation laissent à penser que les divers groupes de chômeurs n'utilisent pas tous la formation comme un moyen important d'ajustement au marché de l'emploi; environ la moitié des chômeurs ne profitent pas des possibilités de formation.

In certain circumstances, tax allowances are made to companies that provide training for their employees. Inducements are also available to employers who engage young school-leavers and/or those who have completed their education. In some cases these inducements may represent half the hourly wage for periods of time.

III. FACTORS INFLUENCING THE PROVISION OF AND PARTICIPATION IN FURTHER EDUCATION AND TRAINING OF THE LABOUR FORCE

A. THE DECISION-MAKING PROCESS

Role of Federal Government

Canada's education and training policies have to be understood in the context of the historical development of federalism in the country. Education is a provincial matter and the Constitution Act, 1982 (formerly the British North America Act, 1867) grants the provinces the right to make legislation in relation to education. Because of the authority of each province and territory over education, there is no national policy-making process for education; while commonalities exist among provinces and territories, Canada is basically made up of twelve education systems.

Nationally, the Council of Ministers of Education, Canada, provides a structure whereby provincial and territorial ministers responsible for education can meet to develop strategic planning options. Through the Council, the interests of individual jurisdictions are considered and education issues of both regional and national concern are discussed. The Council thus serves as a forum for the sharing of information on policy development, and provides a mechanism for collective action on topics to which the ministers have assigned high priority.

Ministers responsible for education use the Council venue in Toronto to invite federal ministers to meet from time to time to discuss federal policy initiatives that affect provincial jurisdiction in matters of education.

On a less established basis, the Council meets with other provincial ministers on topics of mutual interest. For example, a joint working relationship has been established between ministers responsible for education and provincial/territorial ministers with labour market responsibilities. One outcome of this relationship was the publication in 1988 of the position paper, An Education and Training Strategy of the Canadian Provinces and Territories, presented to the Annual Premiers' Conference. Further action planned for the

Le taux global de participation aux formations courtes (14 %) est le même pour les femmes adultes que pour les hommes. Le taux d'entrée dans les programmes à temps plein est légèrement plus faible pour les femmes que pour les hommes. La variable déterminante n'était pas le sexe, mais le statut matrimonial : les femmes mariées ont beaucoup moins de chances de suivre une formation que les femmes célibataires possédant les mêmes caractéristiques. Enfin, les femmes sont sous-représentées dans les programmes de formation spécialisée financés dans le cadre de la Loi nationale sur la formation en 1982-1983.

Comme d'autres études l'ont montré, le niveau d'instruction est l'indicateur le plus fort de participation aussi bien dans les programmes courts que dans les programmes à temps plein. En 1983, le taux de participation aux formations courtes allait de 3 % pour les personnes ayant une éducation du niveau du primaire à 28 % pour les diplômés d'université. Les personnes n'ayant pas terminé les études secondaires, qui forment selon l'étude la catégorie ayant le taux le plus faible de participation aux formations courtes et aux formations à long terme, ne sont pas un groupe négligeable : elles représentent 30 % environ de la main-d'œuvre et près de la moitié des chômeurs chroniques. Globalement, c'est un groupe qui, quel que soit le genre de formation, a un taux de participation très faible par rapport à celui des personnes ayant un niveau d'instruction plus élevé.

Amélioration de l'accès à la formation complémentaire

Des programmes ont été mis en place pour donner à divers groupes défavorisés de meilleures chances d'accès à la formation. Depuis 1970, par exemple, le ministère de l'Éducation du Manitoba a mis au point, implanté, financé ou exploité toute une série de programmes conçus pour ouvrir l'accès aux études postsecondaires à des personnes dont les chances d'admission à ces études – et de succès en cas d'admission – étaient très faibles. L'objectif central de ces efforts est d'augmenter le nombre et l'étendue des possibilités d'études postsecondaires auxquelles ces personnes ont accès et de le faire d'une façon qui leur donne de bonnes chances de succès dans la recherche d'un emploi dans le domaine de leur choix. Dans la mesure où la plupart des étudiants qui abandonnent les programmes de formation le font «pour des raisons personnelles», l'accès à des services d'aide et d'orientation individualisée est de la plus haute importance.

Le taux de succès des participants au programme Accès du Manitoba varie approximativement entre 50 et 85 %. Ceci représente dans la plupart des cas un taux nettement supérieur, pour les mêmes disciplines, aux taux de persévérance scolaire des étudiants ordinaires des établissements post-

1989-1991 period includes preparation of progress reports and initiatives related to the mobility of credentials and the use of technology in distance education.

Regular meetings at both official and ministerial levels are held to discuss labour market issues, including federal-provincial agreements and apprenticeship training.

The federal government possesses legislative authority over issues related to the country's economy, and has responsibility for labour market matters. Its consequent interest in education and training of the labour force involves the government in these activities, directly and indirectly, and leads it to play a significant role in both financing and policy formation related to the training of the labour force. The federal government directs and supports further education and training chiefly through its funding of institutional and industrial training. This is administered mainly by the CEIC under the authority of the National Training Act, 1982. Under the legislation and the terms of federal-provincial training agreements negotiated between Canada and each province/territory, CEIC provides funds to both provincial and private establishments. These agreements specify the level and type of occupational training to be financed by the federal government through the "purchase of seats" in training institutions in each province/territory.

The coexistence of two networks or systems of further education and training -- the programs funded under federal-provincial agreements and the separate initiatives of provinces and territories -- and the multiplicity of other institutions and groups involved make it difficult to draw a global portrait of the decision-making process. The complexity and diffused nature of further education and training arrangements constitute one of the central problems to be addressed.

Arrangements in Provinces and Territories

Arrangements for the administration and planning of the educational/ training programs offered in each province and territory have been designed to meet their particular needs. In both the Yukon and Northwest Territories the Advanced Education Branch of the departments of Education co-ordinate the delivery of education and training. The Ministry of Advanced Education and Job Training in British Columbia, and the Department of Advanced Education and Job Training in Nova Scotia both act as focal points for these activities; the Department of Education performs this function in Newfoundland. Prince Edward Island relies on its Department

secondaires. Quatre-vingt-sept pour cent des diplômés sont actuellement employés à temps plein ou à temps partiel, ou poursuivent leurs études. Les demandes d'admission aux programmes dépassent les places disponibles dans une proportion approximative de 7 pour 1. Ces programmes ont contribué à l'élimination progressive des cycles de sous-développement en donnant des exemples à suivre et ils ont eu un net effet sur les aspirations et la volonté de réussir des jeunes. En dépit de leur succès, cependant, les programmes n'ont pas été pleinement accepté par la population ordinaire des établissements les dispensant. Le gouvernement doit continuer à donner son appui pour assurer leur maintien.

C. FINANCEMENT DES PROGRAMMES DE FORMATION COMPLÉMENTAIRE

La formation complémentaire étant surtout dispensée par des institutions publiques, le coût en capital et une grande partie des dépenses de fonctionnement y afférents sont pris en charge par les provinces et les territoires. La plupart des étudiants, à tous les niveaux du système éducatif, paient habituellement des droits de scolarité calculés pour couvrir le coût de base de l'instruction. Toutefois, les travailleurs qui sont invités à suivre des cours par leur employeur ou par des organismes gouvernementaux s'occupant du perfectionnement ou du recyclage des personnes à la recherche d'un emploi ont accès à diverses formes d'aide financière.

Beaucoup d'immigrants ont besoin de suivre des cours de langue; le gouvernement assume le coût de ces programmes. Les sans-emploi qui n'ont pas les qualifications requises pour les emplois disponibles dans leur région immédiate suivent des cours de formation financés par des programmes gouvernementaux. Certains employeurs assument intégralement le coût des programmes de perfectionnement de leur personnel, d'autres n'en prennent qu'une partie à leur charge.

Il est probablement légitime d'affirmer que les employeurs qui accordent des congés d'études ont en général à absorber les pertes de production correspondantes, quelle que soit la personne qui paie les droits de scolarité.

Lorsque les fermetures de grosses usines provoquent un chômage important, des ententes sont fréquemment négociées pour les ouvriers qu'elles touchent et pour leur fournir les programmes de recyclage nécessaires.

Dans certaines conditions, des exemptions fiscales sont accordées aux entreprises qui forment leurs employés. Il existe aussi des programmes encourageant les employeurs à embaucher des jeunes qui ont quitté l'école ou venant de terminer leurs études : l'employeur reçoit parfois

of Industry, in collaboration with Education and others, to carry out the responsibility of ensuring that education and training are available to all who need it. Alberta entrusts this to their Department of Career Development and Employment; Saskatchewan depends on the department of Human Resources, Labour and Employment, working closely with the Department of Education. Manitoba Employment Services and Economic Security plays the lead role in this jurisdiction. The Ministry of Skills Development in Ontario, and the ministère de la Main-d'œuvre et de la Securité du revenu in Quebec, co-ordinate the education/training in these two provinces.

Despite differences in administrative structure, there is a high degree of unanimity in objectives. For example, Saskatchewan states that the Department of Human Resources, Labour and Employment was formed to ensure that the employment needs of all Saskatchewan residents are addressed as the province continues its efforts to stimulate economic growth and diversification. Manitoba notes that while lead responsibility to co-ordinate the delivery of education and training rests with Manitoba Employment Services and Economic Security, others play critical roles in specific areas of job training and job creation vitally important in the functioning of today's economy.

A variety of mechanisms have been created in the provinces for purposes of advice and consultation. In British Columbia, for example, government branches responsible for vocational education and apprenticeship training utilize formal advisory committees and consultative mechanisms to obtain input on program development and delivery. These include employer, labour, professional, and government representatives. A Skills Training Advisory Committee was recently established to advise the Manitoba government on strategies to prepare the provincial work force to meet the challenges of the 1990s. The committee will identify key skills, occupations, industries and sectors critical to improving Manitoba's economic performance, and determine the skills required by entrants into the job market as well as the need for upgrading in the existing work force. The particular skills training needs of small business also will be considered. Quebec has eleven professional training commissions, constituted on a regional basis, that are generally responsible for the administration of the various programs in place in each region. These commissions, made up of both employers and employees, also serve as regional consultative committees.

Substantial consultation takes place between departments of government as plans are made to alter the provision of highly qualified personnel in terms of either numbers or

l'équivalent de la moitié de leur salaire horaire pendant une période déterminée.

III. FACTEURS INFLUANT SUR LES PROGRAMMES DE FORMATION COMPLÉMENTAIRE ET SUR LA PARTICIPATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE À CES PROGRAMMES

A. LES PROCESSUS DÉCISIONNELS

Rôle du gouvernement fédéral

Les politiques canadiennes d'éducation et de formation doivent être comprises dans le contexte de l'évolution historique du fédéralisme dans notre pays. L'éducation relève des provinces et la Loi constitutionnelle de 1982 (l'ancien Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867) octroie aux provinces le droit de légiférer dans ce domaine. Chaque province et territoire ayant autorité exclusive en matière d'éducation, il n'y a pas de mécanisme national d'élaboration des politiques dans ce domaine. Bien qu'il existe des points communs entre les provinces et les territoires, le Canada est fondamentalement composé de douze systèmes éducatifs distincts.

Au niveau national, le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) est la structure permettant aux ministres provinciaux et territoriaux responsables de l'éducation de se rencontrer pour planifier certaines stratégies. Les intérêts des divers ministères peuvent être étudiés dans le cadre du Conseil et les questions d'envergure régionale et nationale ayant trait à l'éducation peuvent y être discutées. Le Conseil est donc une sorte de forum permettant les échanges d'information sur les politiques de ses membres et un mécanisme d'action collective sur les questions jugées prioritaires par les ministres.

Les ministres responsables de l'éducation se réunissent périodiquement au siège du Conseil, à Toronto, pour discuter des initiatives du gouvernement fédéral touchant aux compétences provinciales en matière d'éducation.

Le Conseil rencontre également d'autres ministres provinciaux, mais de façon moins systématique, pour discuter avec eux de sujets d'intérêt commun. Des liens ont par exemple été établis avec les ministres des provinces et territoires responsables du marché de l'emploi. Un des résultats de cette activité a été la publication en 1988 d'un énoncé de position intitulé Une stratégie d'éducation et de formation des provinces et territoires du Canada, présenté à la Conférence annuelle des premiers ministres. Parmi les initiatives envisagées pour la période 1989-1991, on peut signaler la préparation de rapports d'étape et d'initiatives dans le domaine de la transférabilité des

types of training. Recent concerns by provincial ministries of health about the relationship between output of the medical faculties and the costs of health care, for example, resulted in a reduction of the number of students admitted to the study of medicine in several provinces. Clearly, those decisions were taken after careful interdepartmental discussion. Similarly, there are occasions when an industrial expansion program may be in the planning stages with a major industry that will require significant numbers of skilled workers; in such circumstances, departments of industry and labour will alert education ministries about the future skill needs and thus allow time for institutions to make the necessary program arrangements to train the personnel required.

Consultation between Private and Public Sectors

In professional and technical fields, college and universities generally plan and implement programs of study in consultation with professional associations and others. Thus, the content of the electronic technology programs will be discussed with members of the industry. As a further example, the Canadian Council of Professional Engineers acts as an accrediting agency for engineering programs offered by Canada's universities. The Canadian Institute of Chartered Accountants and other professional associations such as provincial teachers' associations act in a consultant capacity, and in some cases as accrediting agencies, to universities and colleges as they plan and implement courses of study designed to provide qualified personnel for technical-professional fields. Consultative committees are established in many fields to ensure that instructional programs are keeping abreast of the needs of industry, business or professions. Examples include the health care and legal professions, business administration, engineering, trade associations and labour unions. In addition, the Corporate-Higher Education Forum brings together a number of large corporations and universities to facilitate closer collaboration between the academic and business worlds.

In their 1988 joint position paper, An Education and Training Strategy of the Canadian Provinces and Territories, the ministers responsible for labour market matters and for education made it clear that decisions on education and training depend on a broad consultative process. Public policy should therefore involve a number of partners in decision-making: province/territorial and federal governments, educational and training institutions, non-governmental organizations, business, industry, labour and students. A number of proposals were made to place decision-making on a more rational basis. Among other

titres et diplômes et de l'application de la technologie à l'enseignement à distance.

Les ministres et les hauts fonctionnaires se rencontrent régulièrement pour discuter de divers dossiers liés au marché de l'emploi comme les ententes fédérales-provinciales et les programmes d'apprentissage.

Le gouvernement fédéral possède la compétence législative en ce qui concerne l'économie du pays et il est responsable du marché de l'emploi. L'intérêt qu'il porte par conséquent à l'éducation et à la formation de la main-d'œuvre lui fait prendre part, directement et indirectement, à ces activités et l'amène à jouer un rôle déterminant au niveau tant du financement de cette formation que de la formulation des politiques en la matière. C'est essentiellement par ses subventions à la formation en établissement et en entreprise que le gouvernement fédéral oriente et finance la formation complémentaire. Ces subventions sont principalement administrées par la CEIC dans le cadre de la Loi nationale de 1982 sur la formation. En vertu des dispositions de cette loi et des ententes négociées entre le gouvernement fédéral et chaque province et territoire en matière de formation, la CEIC accorde des fonds aux établissements provinciaux et aux établissements privés. Les ententes précisent le type et le niveau de formation professionnelle que le gouvernement fédéral financera en «achetant des places» dans les établissements de formation des provinces et territoires.

La coexistence de deux réseaux ou systèmes de formation complémentaire – les programmes financés dans le cadre des ententes fédérales-provinciales et les initiatives individuelles des provinces et des territoires – combinée à la multiplicité des autres établissements et organismes actifs dans ce domaine ne rend pas la tâche facile à qui veut dresser un tableau global du processus de prise de décision. La complexité et la nature diffuse des mécanismes régissant la formation complémentaire sont l'un des principaux problèmes à traiter.

Mécanismes en place dans les provinces et les territoires

Chaque province et territoire a des mécanismes d'administration et de planification des programmes de formation complémentaire qui correspondent à ses besoins propres. Au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, c'est la Direction de l'enseignement supérieur du ministère de l'Éducation qui coordonne les programmes. En Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse, c'est le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle qui s'en charge; c'est le ministère de l'Éducation qui a cette responsabilité à Terre-Neuve. L'Île-du-Prince-Édouard la confie à son ministère de l'Industrie, qui collabore avec le ministère de l'Éducation et d'autres ministères pour

things, the recommendations aim at avoiding duplication of effort; ensuring that education/training responsibilities are most appropriately located, funded, coordinated and carried out; establishing networks for sharing information; holding regional or national conferences on selected issues, and examining the usefulness of current intergovernmental consultative arrangements (see Section Eight, pp 19-20).

B. FACTORS AFFECTING PROVISION OF AND PARTICIPATION IN FURTHER EDUCATION AND TRAINING OF THE LABOUR FORCE

Recent Canadian studies have found that the main barriers to employer-sponsored training are a perceived insufficient return on investment, conflicts with production activities, the cost of trainers and administrative staff, available alternatives to training, and an incapacity to provide training. Public policies to increase the quality and volume of employer-sponsored training are attempting to reduce these barriers, chiefly by providing incentives to employers.

Employee in-service training and the degree of encouragement offered to engage in improving skills and enhancing possibilities for career advancement vary with the size and the nature of the industry. A 1983 study found that while 52 percent of surveyed firms provided some form of skill development, only 9 percent of companies had extended-leave provisions (from 0 percent of small firms to 36 percent of those with over 5,000 employees). Among the organized work force, Labour Canada found that 9.5 percent of the 1,035 collective agreements outside the construction industry in 1980 contained provisions for educational leave with pay.

Many of the larger, most technologically advanced corporations, as indicated in section II, have highly sophisticated in-house training that bring their recruits up to levels of operational efficiency that meet their needs. Most levels of government provide attractive conditions for their employees to undertake further education and training. In some cases employees are permitted regular periods of absence from work while they attend classes. In others, periods of extended leave are granted, or tuition fees are paid to encourage employees to take evening courses.

From the employees' point of view, the key factors in deciding whether to participate in further education and training are the availability of instruction, the costs (in both money and time), and the benefits, both immediate and long-term. In certain instances, opportunities for career advancement are far from self-evident, particularly in single-industry locales. In addition, the proximity and

garantir l'accès à l'éducation et à la formation à tous ceux qui en ont besoin. L'Alberta charge son ministère de la Formation professionnelle et de l'Emploi de cette tâche, la Saskatchewan, à son ministère du Travail, de l'emploi et des ressources humaines, avec l'étroite collaboration du ministère de l'Éducation. Au Manitoba, c'est le ministère des Services de l'emploi et de la Sécurité économique qui supervise ces activités. L'éducation et la formation sont coordonnées par le ministère de la Formation professionnelle en Ontario et par le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu au Québec.

En dépit des différences de structure administratives, il y a une convergence très marquée au niveau des objectifs. La Saskatchewan indique par exemple que son ministère des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi a été créé pour garantir que les besoins de tous ses résidents seront satisfaits en matière d'emploi tandis qu'elle poursuit ses efforts de diversification et de stimulation de la croissance économique. Le Manitoba note pour sa part que si la coordination de la formation relève principalement de son ministère des Services de l'emploi et de la Sécurité économique, d'autres ministères jouent un rôle critique dans des domaines précis de la formation professionnelle et de la création d'emplois qui sont d'une importance vitale pour la bonne marche de l'économie actuelle.

Divers mécanismes de consultation ont été mis en place dans les provinces. En Colombie-Britannique, par exemple, les Directions responsables de la formation professionnelle et de l'apprentissage ont des comités consultatifs et des mécanismes de consultation structurés qui les aident au niveau de l'élaboration des programmes et de leur mise en place. On y trouve des représentants du patronat, des syndicats, des associations professionnelles et des pouvoirs publics. Un Comité consultatif de la formation professionnelle a récemment été établi pour conseiller le gouvernement du Manitoba quant aux stratégies à envisager pour préparer la main-d'œuvre de la province aux pressions des années 1990. Ce comité identifiera les aptitudes, les professions, les industries et les secteurs indispensables à l'amélioration de l'économie de la province et déterminera les qualifications que doivent posséder ceux qui arrivent sur le marché de l'emploi et les besoins en matière de perfectionnement de la main-d'œuvre existante. Il sera aussi tenu compte des besoins particuliers des petites entreprises en la matière. Le Québec a implanté régionalement onze commissions de formation professionnelle de la main-d'œuvre qui assurent la gestion des différents programmes de chaque région. Leurs comités consultatifs régionaux sont composés de représentants du patronat et des employés.

D'importantes consultations ont lieu entre les services gouvernementaux lorsqu'il est envisagé de modifier la

costs of child care facilities are frequently cited as deterrents to enrolment in education/training programs. (Barriers to participation are described in detail below.)

Factors in Institutional Responsiveness

At all levels, educational institutions are called upon to be more responsive to changing social and economic conditions. At the same time, they need to preserve independence, fiscal solvency and control over what they offer. A federal Skill Development Leave Task Force identified several constraints to institutional responsiveness: an internal focus, uncertainty about long-term financing and allocation of funds, aging plants and facilities, lack of industrial input and cooperation, and insufficient understanding of grants and human resource projection. Growing government concern over institutional responsiveness has been reflected in suggestions such as tieing funding to graduate employment rates, and funding students directly through vouchers. The rationale for these proposals is to provide incentives for institutions to offer market-driven programs.

Several provincial governments have taken initiatives to encourage their educational institutions to be more innovative and responsive. British Columbia's Fund for Excellence in Education, Ontario's College Excellence Fund, and Quebec's Virage Technologique are examples. These changes, like those in CEIC policies, are intended to tie funding to shifting labour market needs. Some critics of these policies are concerned that the changes will have severe consequences for the college infrastructure. Alberta has established the Advanced Education Endowment and Incentives Program to encourage private-sector support for the province's postsecondary institutions, with the aim of raising the quality of their teaching and research activities.

Barriers to Participation

A 1987 statement of the Council of Ministers of Education, Canada, identified several common obstacles to entry into postsecondary education and training programs (Opportunities: Postsecondary Education and Training for Students with Special Needs, February 1987, pp. 8-9). These are described as follows:

> An individual's attitudes and those of family, peers and the local community may determine whether or not serious consideration is given to

composition de la main-d'œuvre hautement qualifiée, soit numériquement, soit en ce qui concerne le type de formation. Les ministères provinciaux de la Santé, par exemple, se sont préoccupé, dernièrement, du rapport entre la production des écoles de médecine et le coût des services de santé, avec pour résultat une réduction du nombre des admissions aux études de médecine dans plusieurs provinces. De telles décisions sont manifestement prises après d'importantes discussions interministérielles. Il peut également arriver qu'on s'aperçoive au cours des étapes de planification d'un programme d'expansion industrielle, qu'une grosse industrie aura besoin d'un grand nombre de travailleurs spécialisés; dans ces circonstances, les ministères de l'Industrie et de la Main-d'œuvre avertiront les ministères de l'Éducation des besoins prévus et les établissements d'enseignement auront ainsi le temps de faire le nécessaire pour mettre en place les programmes requis.

Consultations entre le secteur privé et le secteur public

Dans le domaine professionnel et technique, les collèges et les universités planifient et réalisent en général les programmes d'études avec la collaboration d'associations professionnelles et d'autres groupes. Les programmes d'électroniques, par exemple, seront discutés avec des représentants de l'industrie. C'est ainsi que le Conseil des ingénieurs canadiens tient le rôle d'organisme d'agrément des programmes d'ingénierie des universités canadiennes. L'Institut canadien des comptables agréés et des organismes professionnels comme les associations provinciales d'enseignants jouent un rôle consultatif et tient parfois lieu d'organisme d'agrément des programmes auprès des collèges et des universités, dans le cadre de leurs activités de planification et de mise en place des cours conçus pour la formation du personnel technique et professionnel qualifié. Des comités consultatifs sont mis en place dans beaucoup de disciplines pour garantir que les programmes d'études se maintiennent au niveau des besoins du secteur privé, du milieu commercial et des professions libérales. C'est le cas par exemple pour les professions de la santé et le droit, pour l'administration commerciale, le génie, les corporations professionnelles et les syndicats. En outre, le Forum universités-entreprises est un lieu où un certain nombre de grosses sociétés et d'universités se rencontrent pour faciliter la collaboration entre le secteur privé et le monde universitaire.

Dans leur prise de position conjointe de 1988, Une stratégie d'éducation et de formation des provinces et territoires du Canada, les ministres responsables du marché du travail et les ministres responsables de l'éducation indiquent clairement que les décisions ayant trait à l'éducation et à la formation reposent sur un large processus de consultation.

postsecondary education and training as an option for the future. Women in particular have had to overcome the historic tendency not to pursue their education and training in the manner of their male counterparts. Moreover, in many instances, they have had to resist being channeled into traditional sectors. Efforts to improve retention rates among Native and ethnic citizens have been characterized by the development of increased cultural awareness on the part of educators and improved attitudes and aspirations on the part of students.

Socio-economic background is also a factor in determining involvement in postsecondary studies and training. Statistics reveal that those belonging to families in higher income brackets have tended to be more likely to enrol at a postsecondary institution than have those from lower income families. The choice between enrolment at a university or college as well as the decision to study on a full or part-time basis may also be governed by financial circumstances.

Education and training background and skills, or lack thereof, may be perceived as a hindrance to pursuit or resumption of postsecondary studies. Some may have left school for one reason or another without having obtained a reasonable level of education or without considering options at the postsecondary level. Such individuals may feel ill-prepared and anxious at the prospect of returning to study after an extended period of absence. They many also be unaware of the opportunities available to those who might need or who might benefit from the upgrading of their education and training.

Geographical location may impede the pursuit of postsecondary education and training. The participation rate of rural inhabitants is lower than that of their urban counterparts. Statistics also indicate that the latter are more likely to enrol in university programs than rural individuals, who show a greater tendency to participate in college and technical institute programs.

The distance between a rural person's community and the nearest postsecondary institution can be a major impediment to participation and necessitates the development of innovative alternatives for

Le processus d'élaboration des politiques devrait par conséquent faire intervenir plusieurs partenaires des échelons décisionnels : les gouvernements provinciaux et territoriaux, le gouvernement fédéral, les établissements d'enseignement, les organisations non gouvernementales, le patronat, les syndicats et les étudiants. Divers propositions sont avancées pour rationaliser le processus de prise de décision. Les recommandations demandent entre autres que l'on cherche à éliminer la répétition des efforts et à garantir une répartition équitable des responsabilités, du financement, de la coordination et de la mise en œuvre des activités d'éducation et de formation, que des réseaux d'échange de l'information soient établis et des conférences nationales soient organisées sur des thèmes précis et que l'on examine l'utilité des mécanismes actuels de consultation intergouvernementales (cf. Huitième section, p. 23-24).

B. FACTEURS INFLUANT SUR LES PROGRAMMES DE FORMATION COMPLÉMENTAIRE ET SUR LA PARTICIPATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE À CES PROGRAMMES

D'après certaines études canadiennes récentes, les principaux obstacles à la formation en entreprise sont un taux de rentabilité jugé insuffisant, des conflits avec les activités de production, le coût des instructeurs et du personnel administratif, les options disponibles à la place de la formation et l'incapacité à offrir des services de formation. Pour améliorer la qualité et le volume de la formation en entreprise, les gouvernements tentent d'éliminer ces obstacles, surtout par le biais de programmes d'encouragement visant les employeurs.

L'importance de la formation en cours de service et des stimulants offerts pour encourager la participation à des activités de perfectionnement ou de recyclage varient avec la taille de l'entreprise et la nature de ses activités. Une étude faite en 1983 indique que si 52 % des entreprises interrogées avaient une forme ou une autre de perfectionnement professionnel, 9 % seulement offrent des congés de longue durée (de 0 % dans le cas des petites entreprises à 36 % pour les entreprises de plus de 5000 employés). Chez les travailleurs syndiqués, Travail Canada a établi que 9,5 % des 1035 conventions collectives de 1980 (secteur de la construction mis à part) avaient des clauses concernant les congés d'études payés.

Comme nous l'indiquions déjà dans la section II, beaucoup des grandes sociétés technologiquement avancées ont des programmes très développés de formation interne pour amener leurs nouvelles recrues au niveau de compétence qu'elles exigent. La plupart des services gouvernementaux offrent des conditions attrayantes pour les fonctionnaires qui

program delivery to replace traditional campus-based institutions.

Certain program requirements and admission procedures established by institutions may constitute a deterrent to an individual who might otherwise be an appropriate candidate for a particular program of study.

Other factors, such as the availability of day-care, housing and public assistance for training - matters which fall under jurisdictions other than education - may constitute a further source of obstacles to be overcome by members of the groups under consideration.

IV. THE MARKET FOR FURTHER EDUCATION AND TRAINING OF ADULTS

The education and training market in Canada consists of a variety of providers, chiefly public institutions - universities, colleges, technical institutes and secondary schools. Training offered by private firms to their employees is considered outside the market, since access to the programs is restricted. Full-time training is delivered most frequently by colleges, technical institutes or universities, while part-time and short-term training is provided most often by employers (Morrison and Rubenson, 1989). The amount of training provided by the private sector has risen, in terms of both industrial training offered by employers and through private school programs.

Glendenning (p. 29) notes that the "short-cycle training market" has expanded rapidly, largely as a result of recent federal funding patterns. Industry associations, trade and professional associations, and private schools are moving quickly into this market, and colleges are marketing their services more aggressively. As a result, those who want short-cycle training have more choice and those who provide it have more competition.

The emergence of numerous private trade, vocational, and technology training establishments, offering programs in such areas as computer operations, electronics, accountancy, and stenography, suggests the existence of a competitive market for these services. Demand continues to exist despite the fact that many similar courses of study are available at publicly supported institutions.

Although there are large numbers of consumers of training and educational services, many of those who need training most urgently are not among them. Numerous studies have

veulent faire des études complémentaires. Dans certains cas, l'employé peut s'absenter périodiquement de son travail pour suivre des cours. Dans d'autres cas, on donnera des congés de longue durée ou on encouragera les employés à suivre des cours du soir en leur remboursant leurs droits de scolarité.

Du point de vue des employés, les facteurs déterminants de participation à un programme de formation complémentaire sont l'accès à de tels cours, leur coût (en temps et en argent) et les avantages, à court et à long terme, qu'ils en retireront. Dans certains cas, les chances d'avancement sont loin d'être évidentes, surtout dans les localités dominées par une seule industrie. En outre, la distance et le coût des services de garderie sont souvent mentionnés comme des obstacles à la participation à des programmes de formation. (Cette question des obstacles est traitée en détail plus loin.)

Facteurs d'adaptabilité des établissements d'enseignement

À tous les niveaux, les établissements d'enseignement sont invités à être plus sensibles à l'évolution des conditions économiques et sociales. Mais ils ont aussi besoin de préserver leur indépendance, leur solvabilité et le pouvoir de décider de ce qu'ils offrent. Un Groupe de travail fédéral sur les congés de perfectionnement a énuméré quelques-uns des obstacles à l'adaptabilité des institutions d'enseignement : elles sont tournées sur elles-mêmes, elles sont incertaines de leur ressources financières à long terme, leurs édifices et leurs installations sont âgés, la contribution et la collaboration du secteur privé sont insuffisantes et elles ont une compréhension inadéquate des subventions et des méthodes de projection des ressources humaines. Les pouvoirs publics montrent leur inquiétude croissante devant le manque d'adaptabilité des établissements d'enseignement lorsqu'ils suggèrent de lier les subventions aux taux d'emploi des diplômés ou de financer directement les étudiants au moyen de billets comptables. Ces propositions cherchent toutes à encourager les établissements d'enseignement à offrir les programmes dont le marché du travail a besoin.

Plusieurs provinces ont pris des initiatives pour encourager leurs systèmes éducatifs à être plus novateurs et plus souples. Le Fund for Excellence in Education de Colombie-Britannique, le Fonds d'excellence dans les collèges de l'Ontario et le Virage technologique du Québec en sont des exemples. Ces réformes, comme le changement des politiques de la CEIC, ont pour objet de lier les subventions aux besoins du marché de l'emploi. Certains détracteurs de ces politiques craignent qu'elles n'aient des conséquences néfastes sur l'infrastructure des collèges. L'Alberta a

documented the problems and imbalances in the functioning of the education and training market in Canada. Chief among these are the following:

1. Education and training are unevenly distributed among educational groupings, between age groups and sexes, and between regions of the country. Workers with little formal education have been allocated only modest amounts of training. In Canada, two-thirds of the labour force have reached the level of high school graduation or less, and one-sixth have only elementary education or less.

2. Concerns continue about the plight of the hard-to-recruit, many of whom are functionally illiterate. People with fewer than nine years of schooling - a rough definition of functional illiteracy - are eight times less likely to participate in training than those with a university degree. A problem identified with several programs under discussion is that they do little to stimulate those not motivated or unable to make use of available educational resources. In addition, cost-effectiveness analyses have consistently shown a low return on investment in training of the hard-to-recruit.

3. The uneven distribution of education and training across the adult population suggests a certain inflexibility in present approaches to labour market training. Expansion in private-sector training has resulted in part from a perception that institutions are unable or unwilling to respond quickly to shifts in labour market needs. On their part, Canada's colleges, technical institutes, and vocational schools face the difficulty of providing a wide diversity of programs for several populations. They must respond to adult learners, industry, labour, the community, and governments - constituencies that cannot always agree on what they want.

4. As several government studies and commissions have noted, private firms exhibit a low level of commitment to training. Apprenticeship, for example, tends to be underutilized as a form of training in Canada. In addition, industry-based training is generally company-specific and thus not transferable to other companies or industries.

5. Despite the number of studies carried out, information on the extent of consumer participation in the market remains inadequate. Knowing the proportion of a particular target group that enrols in training

créé un programme de dotation et d'encouragement à l'enseignement supérieur pour pousser le secteur privé à contribuer au financement des établissements postsecondaires de la province et tenter ainsi de relever la qualité de leurs services d'enseignement et de recherche.

Obstacles à la participation

Le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) a publié en 1987 une déclaration dans laquelle il est fait état de plusieurs obstacles communs à l'admission aux études postsecondaires (Possibilités de formation et d'enseignement postsecondaire pour les étudiants ayant des besoins spéciaux, février 1987, p. 10-11) :

> Le fait d'envisager sérieusement l'enseignement postsecondaire et la formation comme une possibilité d'avenir dépend de l'attitude de chacun, de celle de la famille, de collègues et de la communauté. En particulier, les femmes ont dû aller à l'encontre de la tendance à ne pas poursuivre leurs études ou envisager une carrière comme les hommes. De plus, elles ont dû souvent lutter pour ne pas se laisser orienter vers les secteurs traditionnels. Les efforts déployés pour maintenir les taux d'inscription parmi les groupes autochtones et ethniques se sont caractérisés par une sensibilisation accrue des éducateurs à l'apport culturel et à un renouvellement des attitudes et aspirations des étudiants.
>
> Le contexte socio-économique est également un facteur dont dépend la participation aux études postsecondaires. Les données statistiques montrent que les étudiants issus de milieux à revenu élevé ont tendance à avoir davantage de chances de s'inscrire dans un établissement postsecondaire que ceux issus de milieux à faible revenu. Le choix entre l'inscription à l'université ou au collège, de même que la décision d'étudier à plein temps ou à temps partiel, peuvent également dépendre de circonstances financières.
>
> Le fait de ne pas avoir de formation ou de compétence peut être perçu comme une entrave à la poursuite d'études postsecondaires. Certains étudiants quittent l'école pour une raison ou une autre sans avoir obtenu un niveau raisonnable d'instruction ou sans envisager les possibilités offertes au niveau postsecondaire. Ils se sentent probablement mal préparés et mal à l'aise à l'idée de reprendre des études après une longue période

programs is insufficient; it is essential to know the proportion that fails to participate. Picot comments as follows: "It is unrealistic to assume that adult training will play a major role in improving skills, employability, and productivity and wages if only a very small percentage of a target group participate" (p. 2).

6. As well, there is a need to develop "quality" and "outcome" measures to determine how well the Canadian market in education and training of the labor force is working.

7. The types of training that appear most adaptable to the needs of working people (part-time, short-term) have not been strongly supported in public policy, which favours full-time training. The Adult Training Survey conducted in 1986 showed that the Canada Manpower Training Program constituted only one-seventh of full-time adult training (Morrison and Rubenson, p. 9).

Compensatory Strategies for Perceived Weaknesses in the Education and Training Market

The initiatives introduced under the Canadian Jobs Strategy attempt to foster private-sector activity and have stimulated institutions, particularly colleges, to become more aggressive in marketing their services. Under the CJS, the federal government is relying more heavily on market forces, working on the assumption that private-sector training will be more job-related and more responsive to economic needs. The federal government is thus linking its financial support for vocational training more closely to the skill training needs of the economy. Funds have been reallocated from direct institutional purchases to support for training by the private sector, including private-sector associations and organizations. Colleges are under pressure to undertake more vigorous programs and institutional evaluation, streamline their organizations and reduce overhead, seek out new sources of funding, and define their missions more clearly.

Institutions are trying to respond to external demands by implementing more effective and flexible delivery mechanisms. These include applications of technology for teleconferencing, distance education, computer-based education, and competency-based instruction. Colleges are attempting to strengthen formal linkages between school and work through a variety of means. Emphasis on communicating and collaborating with the private sector has increased through the establishment of industrial liaison offices, the

d'absence. Il se peut aussi qu'ils ignorent les possibilités offertes à ceux qui pourraient bénéficier de leur perfectionnement professionnel.

Le lieu géographique peut constituer une autre entrave à la poursuite d'études postsecondaires. Le taux de participation dans les milieux ruraux est inférieur à celui des milieux urbains. Les statistiques indiquent également que les étudiants issus de milieux urbains ont davantage tendance à s'inscrire à des programmes universitaires que ceux des milieux ruraux, qui s'inscrivent plutôt dans les collèges.

La distance entre une localité rurale et l'établissement postsecondaire le plus proche peut parfois être un empêchement majeur; c'est pourquoi il est nécessaire de trouver des solutions novatrices permettant de remplacer les cours en établissement traditionnels.

Certaines exigences liées aux programmes ou certaines procédures d'admission établies par les établissements risquent aussi de dissuader un étudiant qui pourrait très bien être candidat à un programme d'études particulier.

D'autres facteurs, comme l'existence de garderies, de logements et d'aide publique à la formation – questions qui sortent du cadre de l'enseignement – peuvent représenter d'autres obstacles que doivent surmonter les groupes concernés.

IV. LE MARCHÉ DE LA FORMATION COMPLÉMENTAIRE DES ADULTES

Sur le marché canadien, les fournisseurs de formation sont principalement les institutions publiques, à savoir les universités, les collèges, les instituts techniques et les écoles secondaires. La formation dispensée par les entreprises privées à leurs employés est considérée comme extérieure au marché dans la mesure où l'accès y est limité. La formation à temps plein est surtout le fait des collèges, des instituts techniques et des universités, contrairement à la formation courte et à la formation à temps partiel, qui sont le plus souvent dispensées par l'employeur (Morrison et Rubenson, 1989). Le volume des activités de formation a augmenté dans le secteur privé, qu'il s'agisse de la formation en entreprise ou des programmes des écoles privées.

Glendenning (p. 32) observe que le «marché de la formation de courte durée» s'est développé rapidement, surtout en raison des politiques fédérales récentes en matière de

delivery of more training for industry, and joint projects between industry and colleges.

Universities are placing new emphasis on community services and professional schools, although students interest appears to be shifting back to general arts programs. Both industry and university are recognizing the importance of linkages and expanding the establishment of joint projects. Consultation processes have been strengthened through the formation of advisory bodies, formal industry-education organizations have been established, and industry-education consortia and partnerships have been formed.

Undesirable Market Outcomes and Government Response

The problems identified in the functioning of the education and training markets in Canada reflect a number of undesirable market outcomes from the points of view of both economic efficiency and of social equity. The tension between considerations of equity and efficiency is most clearly demonstrated in the degree of access to training in the workplace. Not surprisingly, private employers select for training those they believe have the greatest potential for benefiting from it. Generally, this means that those chosen are the younger, well-educated, middle-class, male workers in white-collar occupations. In contrast, many women, young people, Native people, and disabled persons are overlooked and relegated to lower paying, less stable jobs with restricted access to training and education opportunities (Education and the Economy, p. 35). The federal government has attempted to change this situation by offering a variety of programs, chiefly involving the payment of wage subsidies to employers. Canadian policy makers have discussed such measures as levy-grant schemes, paid educational leave, vouchers and payroll tax measures. The general opinion is that although specific financing mechanisms to fund industrial training have been recommended by several reports, few innovative actions have been taken.

The move by the federal government to rely more heavily on the private sector and respond more directly to market forces have reinforced concerns about equity. Critics of the Canadian Jobs Strategy, for example, have expressed concerns over what will happen to the hard-to-recruit. They wonder whether non-institutional training will provide individuals with transferable knowledge, at least in the form of recognized certificates, and whether it will meet acceptable standards of quality. There is concern too that despite discussion about increased demand for general skills and training, the training provided by the private sector will fail to give individuals enough general education.

financement. Les associations sectorielles, les associations et corporations professionnelles et les écoles privées pénètrent ce marché très rapidement et les collèges vendent leurs services de façon beaucoup plus énergique. Aussi les personnes qui sont à la recherche des formations courtes ont-elles un beaucoup plus grand choix et ceux qui dispensent ces formations, une concurrence plus forte.

La multiplication des écoles privées de formation technique, professionnelle et technologique offrant des programmes dans des matières comme l'informatique, l'électronique, la comptabilité ou la sténographie suggère l'existence d'un marché très concurrentiel pour ces services. Ils continuent à être recherchés en dépit des nombreux cours offerts par les établissements publics dans ces disciplines.

Bien qu'il y ait un grand nombre de consommateurs des services de formation, ceux qui ont le plus besoin de ces services ne sont souvent pas parmi eux. Beaucoup d'études documentent les problèmes et les déséquilibres du marché de la formation au Canada. Voici une description des principaux :

1. L'éducation et la formation sont réparties inégalement entre les groupes d'apprenants, les groupes d'âge et les sexes, et entre les régions. Les programmes de formation s'adressant aux travailleurs ayant qu'une formation générale limitée sont modestes. Au Canada, les deux tiers de la main-d'œuvre s'arrêtent à la fin des études secondaires ou avant, un sixième à la fin des études primaires ou avant.

2. On continue à s'inquiéter du sort des personnes difficiles à embaucher, qui sont souvent analphabètes. Les personnes ayant moins de neuf années d'études (ce qui constitue une définition rudimentaire de l'analphabétisme) ont huit fois de chances de suivre des programmes de formation que des personnes ayant fait des études universitaires. Un des problèmes soulevés à propos des programmes discutés dans ces études est qu'ils font souvent peu pour stimuler ceux qui n'ont pas le désir ou la possibilité de se servir des ressources éducatives. En outre, les analyses du rapport coût-efficacité concluent systématiquement au manque de rentabilité des efforts de formation des personnes difficiles à embaucher.

3. Les inégalités dans la répartition des services d'éducation et de formation à la population adulte laissent penser à une certaine inflexibilité dans les stratégies actuelles en matière de formation de la main-d'œuvre. L'expansion de la formation dans le secteur privé est en partie attribuable à l'impression que les établissements ne peuvent pas ou ne veulent pas

Labour market changes threaten to aggravate the problems for those with minimal educational background. To address this problem, Ontario has introduced a training strategy allocating funds to be spent annually over a five-year period to help individuals upgrade their job entry skills and work-related skills in reading, writing, and computation.

Availability of Information on Education/Training Opportunities

Information in readily usable form is required if the consumers of further education and training are to take full advantage of the opportunities available to them. Departments of both federal and provincial/territorial governments employ a wide variety of methods to disseminate information on the programs offered: advertisements in newspapers and on radio and television, brochures, telephone "hot-lines", use of community agencies as information sources, etc. A federal government task force on Skill Development Leave suggested in 1983 that "educational delegates" be created in the workplace as a means of recruiting into training workers with lower skill levels, who are traditionally the most difficult to reach.

Among the initiatives undertaken by provincial governments are the establishment of field offices and an electronic information network. For example, the Youth Initiatives office of Nova Scotia's Department of Advanced Education and Job Training offers career-planning services to out-of-school youth through several field offices and two mobile career centres that extend services to rural communities. The office also operates two vocational assessment centres that provide a comprehensive career planning services. Career resource materials (directories, booklets, tip sheets) have been developed for use by youth, guidance counsellors and other counselling professionals. In addition, career resource centres containing print and audiovisual collections on career planning, job search, occupational and educational information have been developed for use by clients and community workers.

British Columbia's Ministry of Advanced Education and Job Training has created a network of Training and Enterprise Centres. These provide regional support for the education and training, human resource planning, and management skills development needed to increase business strength, economic growth, and job access. The centres' resources are developed in consultation with business, education, labour and community groups. To make the information stored at the

répondre rapidement aux fluctuations des besoins du marché de l'emploi. De leur côté, les collèges, instituts techniques et écoles professionnelles du Canada ont pour problème d'offrir toute une gamme de programmes diversifiés à plusieurs clientèles, qui ne peuvent pas être toujours d'accord sur ce qu'elles veulent : les apprenants adultes, le patronat, les syndicats, les communautés locales et les pouvoirs publics.

4. Comme le montrent plusieurs études et commissions gouvernementales, les entreprises privées s'intéressent peu à la formation. Les stages d'apprentissage sont par exemple un type de formation qui a tendance à être sous-utilisé au Canada. En outre, la formation en entreprise est en général axée sur les besoins de l'entreprise qui les dispense et, en tant que telle, difficile à transférer à d'autres entreprises ou à d'autres secteurs industriels.

5. Malgré toutes les études réalisées sur le sujet, on ne dispose pas de données suffisantes quant au niveau de participation des consommateurs sur ce marché. Il ne suffit pas de savoir quelle proportion d'un groupe cible particulier s'inscrit aux programmes de formation : il est indispensable de savoir quelle proportion ne le fait pas. Picot fait la remarque suivante (p. 2) : «Il n'est pas réaliste de penser que la formation des adultes jouera un rôle de premier plan pour améliorer les compétences, la capacité à trouver un emploi ou la productivité si elle ne touche qu'une proportion très faible des groupes visés.»

6. En outre, il convient de mettre au point des instruments de mesure de la «qualité» et du «rendement» pour déterminer le succès du marché canadien de la formation de la main-d'œuvre.

7. Les types de formation qui semblent le plus faciles à adapter aux besoins des gens qui travaillent (temps partiel, courte durée) sont ceux qui ont reçu le moins d'appui de la part des gouvernants, qui préfèrent la formation à temps plein. L'Enquête sur la formation des adultes de 1986 montrait que le Programme canadien de formation de la main-d'œuvre ne constituait qu'un septième de la formation des adultes à temps plein (Morrison and Rubenson, p. 9).

<u>Stratégies correctives face aux faiblesses perçues du marché de la formation</u>

Les initiatives adoptées dans le cadre de la Planification de l'emploi visent à stimuler les efforts du secteur privé;

centres more widely available, the Ministry has expanded the network through "connector kiosks" in different locations in the province. Through interactive touch screens, users can locate information on job training and educational opportunities and order resource materials. In addition, each kiosk stocks a selection of relevant print materials. In Newfoundland, a toll-free Career Information Hotline provides easy access to information about training options and career paths. It is staffed by experienced career counsellors, and will eventually be supported by an on-line career information data base and a resource centre of published labour market information.

Assessing Demand for Further Education and Training

Two major issues currently under discussion in Canada are the determination of training needs, and prediction of the skills, knowledge and competencies that will be needed. The federal government's response to these issues has been to make labour market projections as to what the economy will need, and to match training to these forecasts. The Canadian Occupational Projection System (COPS) was established to generate estimates of labour supply and demand in Canada - covering 70 industries and 500 occupations - based on different scenarios for the future. CEIC modifies its training policies and priorities based partly, though not entirely, on COPS estimates.

The labour-market orientation assumes that we can predict rapid changes in demand for skills and respond to the trends identified. Its advocates maintain that we should pay more attention to making the training system flexible so that it can respond to rapid and sometimes unpredictable changes in skill requirements.

The question of what competencies will be needed has to be answered in both qualitative and quantitative terms at both the macroeconomic and company levels. The COPS research, consistent with U.S. evidence, indicates that the majority of growth in jobs, in absolute terms, will be in the service sector and in smaller businesses involving mainly low- to medium-skill levels.

elles ont effectivement encouragé les établissements d'enseignement, en particulier les collèges, à promouvoir leurs services plus activement. Avec ce programme, le gouvernement fédéral s'en remet plus aux lois du marché, postulant que la formation dispensée par le secteur privé serait plus axée sur l'emploi et plus sensible aux besoins économiques. Les subventions qu'il accorde au titre de la formation professionnelle sont donc liées plus étroitement aux besoins de l'économie en matière de compétences professionnelles. Des fonds ont été détournés des établissements d'enseignement vers des activités de formation organisées par le secteur privé, entre autres divers groupes et associations privées. Les collèges se sentent poussés à évaluer plus vigoureusement leurs programmes et les opérations, à alléger leurs structures et à couper leurs frais généraux, à trouver de nouvelles sources de fonds et à mieux définir leur mission.

Les établissements tentent de répondre aux pressions extérieures en mettant en place des structures d'enseignement plus rentables et plus souples. Ils ont par exemple recours à la technologie pour les téléconférences, l'enseignement à distance, l'enseignement assisté par ordinateur et l'enseignement basé sur les aptitudes. Les collèges explorent divers mécanismes pour renforcer les liens entre l'école et le travail. On donne de plus en plus d'importance aux échanges et à la collaboration avec le secteur privé en créant des bureaux de liaison avec les entreprises, de nouveaux programmes de formation les intéressant et des projets réalisés avec leur concours.

Les universités donnent une nouvelle importance aux services communautaires et aux écoles professionnelles, en dépit du fait que les étudiants semblent recommencer à s'intéresser aux programmes d'études générales. Le secteur privé et les universités reconnaissent tous les deux l'importance des efforts de liaison et des projets conjoints. Les mécanismes de consultation ont été renforcés par l'établissement d'organismes consultatifs et de corps constitués en associations, en consortiums ou en partenariat regroupant les entreprises et l'éducation.

Aspects indésirables du marché et réactions gouvernementales

Les problèmes de fonctionnement des marchés canadiens de l'éducation et de la formation évoqués dans ces pages révèlent un certain nombre d'aspects indésirables du point de vue tant de l'efficacité économique que de l'équité sociale. La tension entre équité et efficacité transparaît le plus clairement dans le degré d'accès à la formation sur le lieu de travail. Il n'y a rien de surprenant à ce que les entreprises privées aient tendance à faire bénéficier des programmes de formation ceux qui ont à leurs yeux le

BIBLIOGRAPHY

An Education and Training Strategy of the Canadian Provinces and Territories. 29th Annual Premiers' Conference, Saskatoon, Saskatchewan, 1988.

Commercial Education and Training Services. Industry, Science and Technology Canada, 1988.

Devereaux, M.S. One in Every Five. Ottawa: Statistics Canada and Department of Secretary of State, 1984.

Devereaux, M.S. and Higgins, Douglas J. "Part-time Adult Training," Canadian Social Trends, No. 11, Winter 1988.

Education and the Economy: The Canadian Case. Prepared for the Council of Ministers of Education, Canada by the Centre for Policy Studies in Education, University of British Columbia. Toronto: The Council, 1988.

Glendenning, Donald. The Non-University Sector in Higher Education in Canada. Toronto: Council of Ministers of Education, Canada, 1988.

Morrison, Ian and Rubenson, Kjell. "Adult Training in an Information Economy". Learning, Vol. 5, No. 2, 1989.

Opportunities : Postsecondary Education and Training for Students with Special Needs. Toronto: Council of Ministers of Education, Canada, 1987.

Picot, W. Garnet. The Participation in Training by Women, the Unemployed and the Educationally Disadvantaged. Research Paper No. 24, Social and Economic Studies Division. Ottawa: Statistics Canada, 1986.

plus de chances d'en profiter : en général des hommes relativement jeunes venant de la classe moyenne, ayant un bon niveau d'instruction et entrant dans la catégorie des cols blancs. Les femmes, les adolescents, les autochtones et les handicapés, par contre, sont ignorés et relégués dans des emplois moins bien rémunérés, moins stables et offrant peu de perspectives de formation (L'éducation et l'économie, p. 41). Le gouvernement fédéral a tenté de corriger cette situation en offrant divers programmes, surtout sous forme de subventions salariales aux employeurs. Nos gouvernants ont envisagé diverses mesures, comme des régimes de prélèvements et de subventions, des congés d'études payés, des bons et des mesures de fiscalité salariales. De l'avis général, les innovations sont rares, malgré les divers rapports recommandant tel ou tel mécanisme de financement de la formation industrial.

La volonté du gouvernement fédéral de se tourner vers le secteur privé et d'obéir plus directement aux besoins du marché ont exacerbé les craintes en matière d'équité. Les détracteurs du programme de Planification de l'emploi, par exemple, veulent savoir ce qui va arriver aux personnes qui sont difficiles à employer. Ils se demandent si la formation dispensée hors des établissements d'enseignement donnera à ceux qui la reçoivent des connaissances transférables, au moins sous la forme de certificats reconnus, et si elle se conformera à des normes acceptables de qualité. On craint également, en dépit du débat sur la demande accrue pour une formation et des compétences générales, que la formation dispensée par le secteur privé ne donne pas aux individus un bagage de connaissances générales suffisant.

Les tendances du marché du travail risquent d'agraver les problèmes pour ceux dont le niveau d'éducation est faible. Pour faire face à ce problème, l'Ontario a mis en place une stratégie de formation étalée sur cinq ans dans le cadre de laquelle des subventions annuelles sont utilisées pour aider les particuliers à améliorer leurs qualifications de base et les compétences à la lecture, à l'écriture et au calcul.

Accès aux sources d'information sur les programmes de formation

Pour que les consommateurs des programmes de formation complémentaire puissent profiter pleinement des services mis à leur disposition, il faut qu'ils puissent se renseigner sans difficulté à ce sujet. Les ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux ont recours à diverses méthodes pour diffuser l'information au sujet des programmes disponibles : annonces dans les journaux, à la radio et à la télévision, brochures, numéros de téléphone «directs», utilisation des services communautaires comme centres d'information, etc. Un groupe de travail fédéral sur les

congés de perfectionnement suggérait en 1983 l'institution de «délégués à la formation» à placer sur le lieu de travail pour encourager les travailleurs les moins qualifiés, qui sont traditionnellement les plus durs à atteindre, à suivre des programmes de formation.

Parmi les initiatives des gouvernements provinciaux, il faut citer la création de bureaux régionaux et de réseaux d'information électroniques. Pour offrir des services d'orientation professionnelle aux jeunes ayant quitté l'école, l'office des initiatives à la jeunesse du ministère de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle de Nouvelle-Écosse a un réseau de bureaux régionaux et des unités mobiles qui lui permettent d'atteindre les collectivités rurales. Cet office a également deux centres d'évaluation professionnelle qui dispensent des services d'orientation très complets. Du matériel d'information (annuaires, brochures, fiches de renseignement) a été produit à l'intention des jeunes, des conseillers en orientation et autres spécialistes en counselling. En outre, des centres d'information professionnelle contenant du matériel imprimé et audiovisuel sur le choix d'une carrière, les recherches d'emplois et les ressources professionnelles et pédagogiques ont été mis sur pied pour les clients et les agences communautaires.

Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle de Colombie-Britannique a créé un réseau de centres de la formation et des entreprises. Ces centres régionaux appuient les activités d'éducation et de formation, de planification des ressources humaines et de perfectionnement des compétences administratives nécessaires pour renforcer le secteur privé, encourager la croissance économique et faciliter l'accès au marché de l'emploi. Les ressources de ces centres sont produites avec le concours des entreprises, des établissements d'enseignement, des syndicats et des groupes communautaires. Pour diffuser plus largement les ressources de ces centres, le ministère a élargi le réseau en plaçant des «kiosques satellites» dans divers endroits de la province. Des écrans tactiles permettent à l'utilisateur de se renseigner sur les programmes d'études et de formation professionnelle et de commander des publications. Chaque kiosque stocke par ailleurs un assortiment de brochures imprimées. À Terre-Neuve, une ligne téléphonique directe gratuite permet de se renseigner facilement sur les programmes de formation et les perspectives professionnelles. À ce service doté de conseillers en orientation compétents viendra s'ajouter plus tard une base de données en direct d'information sur les choix de carrière et d'un centre de documentation sur le marché du travail.

Mesure de la demande pour les services de formation complémentaire

Deux grandes questions nourrissent actuellement les débats au Canada : comment déterminer les besoins en matière de formation et comment prédire les aptitudes, les connaissances et les compétences qui seront requises plus tard. La réponse du gouvernement fédéral a été de projeter ce dont l'économie aurait besoin sur le marché de l'emploi et d'aligner la formation sur ces projections. Le Système de projections des professions au Canada (SPPC) a été mis sur pied pour produire des estimations de l'offre et de la demande sur le marché canadien de la main-d'œuvre pour 70 secteurs industriels et 500 professions, en postulant divers scénarios pour l'avenir. La CEIC modifie sa politique de formation et ses priorités en se fondant en partie, mais pas entièrement, sur les estimations du SPPC.

Donner la prépondérance au marché du travail, c'est postuler que nous sommes capables de prédire des fluctuations rapides de la demande pour certaines qualifications et de satisfaire les besoins ainsi identifiés. Les défenseurs de cette position affirment que nous devons assouplir le système de formation pour qu'il puisse répondre à des changements rapides et parfois imprévisibles des besoins en matière de qualifications.

À la question des compétences qui sont nécessaires plus tard, il faut trouver une réponse qualitative et quantitative, au niveau macro-économique et à celui des enteprises. Les travaux du SPPC confirment les recherches effectuées aux États-Unis que c'est dans le secteur tertiaire et celui de la petite entreprise que la croissance sera la plus forte, en chiffres absolus, et qu'elle se manifestera surtout au niveau des emplois peu ou modérément qualifiés.

BIBLIOGRAPHIE

Une stratégie d'éducation et de formation des provinces et territoires du Canada. Vingt-neuvième conférence annuelle des premiers ministres, Saskatoon (Saskatchewan), 1988.

Services commerciaux d'enseignement et de formation. Industrie, Sciences et Technologie Canada, 1988.

Devereaux, M.S. Une personne sur cinq. Ottawa : Statistique Canada et le Secrétariat d'État, 1984.

Devereaux, M.S. et Higgins, Douglas J. «La formation à temps partiel chez les adultes», Tendances sociales canadiennes, n° 11, hiver 1988.

L'éducation et l'économie : Le cas du Canada. Étude rédigée à l'intention du Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) par le Centre for Policy Studies in Education, University of British Columbia. Toronto : CMEC, 1988.

Glendenning, Donald. Le secteur non universitaire de l'enseignement supérieur au Canada. Toronto : Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), 1988.

Morrison, Ian et Rubenson, Kjell. "Adult Training in an Information Economy". Learning, Vol. 5, n° 2, 1989.

Possibilités de formation et d'enseignement postsecondaire pour les étudiants ayant des besoins spéciaux. Toronto : Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), 1987

Picot, W. Garnet. The Participation in Training by Women, the Unemployed and the Educationally Disadvantaged. Exposé de recherche n° 24. Division des études sociales et économiques. Ottawa : Statistique Canada, 1986.